

24 DECEMBER 2013

DE BESTUURSRECHTELIJKE GELDSCHULDENREGELING

TITEL 4.4 AWB GEËVALUEERD

W. DEN OUDEN

C.N.J. KORTMANN

A.W. JONGBLOED

J.E. VAN DEN BRINK

M.K.G TJEPKEMA

WOORD VOORAF

Dit rapport bevat de bevindingen van het onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (titel 4.4. Awb) in de praktijk. Het is uitgevoerd in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatie Centrum van het Ministerie van Veiligheid en Justitie, op verzoek van de Directie Wetgeving en Juridische Zaken van het Ministerie van V&J.

De begeleiding van het onderzoek was in handen van een begeleidingscommissie onder voorzitterschap van prof.mr. M.W. Scheltema. De samenstelling van de commissie is weergegeven in een bijlage A van dit rapport. Wij danken de commissieleden voor hun waardevolle inbreng en bereidheid om mee te denken met de inhoudelijke en praktische vragen waarmee de onderzoekers tijdens het onderzoek werden geconfronteerd.

Het onderzoek is in partnerschap uitgevoerd door onderzoekers van de Universiteit Leiden en de Universiteit Utrecht, waarbij het accent bij het uitvoeren van de *casestudy's* in hoofdstuk 5 in Leiden lag op geldschulden van de overheid en Utrecht zich concentreerde op (de inning van) vorderingen van de overheid op burgers.

Bij het ontwerp van het onderzoek werden de onderzoekers van advies gediend door prof. T. Barkhuysen en dr. B.C.J. van Velthoven. De onderzoekers werden ondersteund door verschillende junior-onderzoekers en student-assistenten: Ali Mohammad, Jasper Tazelaar en Catheel Pino hebben contacten onderhouden met geïnterviewden, verslagen gemaakt en een belangrijke bijdrage geleverd aan het verzamelen en ordenen van bronnen, het notenapparaat en de lijsten van geraadpleegde literatuur en rechtspraak. Diederik Kampen verleende de nodige secretariële ondersteuning.

Wij danken al degenen die hebben bijgedragen aan de totstandkoming van dit rapport. Het onderzoek had de werking van titel 4.4 Awb in de praktijk niet zo kunnen beschrijven zonder de bereidwillige medewerking van de in het onderzoek betrokken bestuursorganen. Wij zijn de personen binnen deze organisaties die tijd wilden vrijmaken voor een interview zeer erkentelijk. Hetzelfde geldt voor de geïnterviewde rechters, deurwaarders, rechtshulpverleners en andere (ervarings)deskundigen.

De bevindingen van de onderzoekers zijn voorgelegd aan een focusgroep, die een afspiegeling vormde van de bij de geldschuldentitel betrokken partijen: de burger, het bestuursorgaan, de deurwaarder en de rechter. De samenstelling van deze focusgroep is weergegeven in bijlage A van dit

rapport. Wij zijn de leden van de focusgroep, en in het bijzonder prof.mr.drs. F.C.M.A. Michiels en mr.drs. I. Sluiter, dankbaar voor de tijd die zij hebben besteed aan het lezen van de conceptversie van dit rapport en voor hun waardevolle opmerkingen.

Namens de onderzoekers,

De onderzoeksleiders,

Tijn Kortmann en Willemien den Ouden

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding, probleemstelling, onderzoeksopzet	8
1.1	Inleiding	8
1.2	Doel van het onderzoek	8
1.3	Onderzoeksaanleiding en -object.....	8
1.4	Onderzoeksvragen.....	9
1.5	Onderzoeksmethoden.....	10
1.6	Opzet onderzoeksrapport	14
2	Doelstellingen van de wetgever met de geldschuldenregeling in de Awb	16
2.1	Uniformering	16
2.2	Duidelijkheid.....	18
2.3	Efficiëntie.....	18
2.4	Conclusie	19
3	De bepalingen van titel 4.4 Awb	20
3.1	Inleiding	20
3.2	Ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld	20
3.2.1	Inleiding	20
3.2.2	Ontstaan van een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van titel 4.4 Awb.....	20
3.2.3	Van titel 4.4 uitgezonderde bestuursrechtelijke geldschulden.....	22
3.2.4	De vaststelling van de verplichting tot betaling van een geldsom	28
3.3	Betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld	32
3.3.1	Inleiding	32
3.3.2	Wijze van betaling	33
3.3.3	De kosten van de betaling.....	35
3.3.4	Verrekening	37
3.3.5	Uitstel van betaling.....	39
3.4	Voorschotten.....	41
3.5	Verzuim en wettelijke rente	44
3.6	Verjaring	49
3.6.1	Stuiting.....	50
3.6.2	Verlenging van de verjaringstermijn	52
3.6.3	Afwijkingen van verjaringstermijn van vijf jaren in bijzondere wetgeving	53
3.7	Aanmaning en invordering bij dwangbevel.....	53
3.7.1	Aanmaning.....	53

3.7.2	Inhoud en bekendmaking dwangbevel	54
3.7.3	Rechtsbescherming	56
3.7.4	Invordering van rente en kosten	57
3.7.5	Invordering dwangsom.....	57
3.7.6	Kwijtschelding.....	59
4	Knelpunten	60
4.1	Inleiding	60
4.2	Ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld	60
4.2.1	De reikwijdte van titel 4.4 in de rechtspraak	60
4.2.2	De verplichting tot betaling van een geldsom.....	62
4.3	Betaling (wijze, kosten, verrekening, uitstel)	63
4.3.1	Inleiding	63
4.3.2	Wijze van betaling	63
4.3.3	De kosten van betaling.	64
4.3.4	Verrekening	65
4.3.5	Uitstel van betaling.....	66
4.4	Voorschotten.....	67
4.5	Verzuim en wettelijke rente	68
4.6	Verjaring en verval	69
4.6.1	Vermenging van verjaring en verval.....	70
4.6.2	Verjaring van dwangsommen.....	71
4.6.3	Stuiting en verlenging.....	73
4.6.4	Afwijkingen van afdeling 4.4.3	74
4.6.5	Verjaring van terugvorderingsbevoegdheden.....	75
4.7	Aanmaning en invordering bij dwangbevel.....	76
4.7.1	Aanmaning.....	76
4.7.2	Inhoud dwangbevel	77
4.7.3	Kosten.....	77
4.7.4	Diversen.....	81
4.8	Wat is niet geregeld in titel 4.4 van de Awb?.....	82
4.8.1	Inleiding	82
4.8.2	Kwijtschelding.....	82
4.8.3	Opschorting betaling voorschotten.....	83
4.8.4	Termijn voor het vaststellen van een bestuursrechtelijke geldschuld.....	84

4.8.5	Geen rente voorafgaand aan de in- of terugvorderingsbeschikking.....	85
4.9	Samenvatting.....	86
5	Casestudy's.....	90
5.1	Inleiding.....	90
5.2	De casestudy's.....	91
5.3	Opbouw van de casestudy's.....	95
5.4	Casestudy 1: Kansspelautoriteit.....	95
5.4.1	Kansspelautoriteit.....	95
5.4.2	Wettelijk kader.....	96
5.4.3	Invordering op grond van titel 4.4 Awb.....	97
5.4.4	Literatuur & jurisprudentie.....	98
5.4.5	Resultaten van het interview.....	98
5.4.6	Conclusie.....	99
5.5	Casestudy 2: Centraal Justitieel Incassobureau.....	99
5.5.1	Centraal Justitieel Incassobureau.....	99
5.5.2	Wettelijk kader.....	100
5.5.3	Relatie tot titel 4.4 Awb.....	101
5.5.4	Literatuur & jurisprudentie.....	101
5.5.5	Resultaten van het interview.....	102
5.5.6	Conclusie.....	102
5.6	De gemeentelijke praktijk: Rotterdam en Alphen aan de Rijn.....	103
5.7	Casestudy 3: De gemeentelijke handhavingspraktijk.....	103
5.7.1	Handhavingsrecht.....	104
5.7.2	Wettelijk kader.....	105
5.7.3	Relatie tot titel 4.4 Awb.....	107
5.7.4	Literatuur & jurisprudentie.....	109
5.7.5	Resultaten van de interviews.....	114
5.7.6	Conclusie.....	116
5.8	Case study 4: de Wet werk en bijstand.....	117
5.8.1	Inleiding.....	117
5.8.2	Wettelijk kader.....	118
5.8.3	Relatie tot titel 4.4 Awb.....	120
5.8.4	Literatuur & jurisprudentie.....	123
5.8.5	Resultaten van de interviews.....	126

5.8.6	Conclusie	131
5.9	Casestudy 5: Belastingdienst/Toeslagen	133
5.9.1	Belastingdienst/Toeslagen	133
5.9.2	Wettelijk kader	134
5.9.3	Relatie tot titel 4.4 Awb.....	139
5.9.4	Literatuur & jurisprudentie	140
5.9.5	Resultaten van de interviews	142
5.9.6	Conclusie	142
5.10	Casestudy 6: Subsidieverstreking op rijksniveau.....	144
5.10.1	Subsidierecht	144
5.10.2	Wettelijk kader	144
5.10.3	Relatie tot titel 4.4 Awb.....	145
5.10.4	Literatuur & jurisprudentie	149
5.10.5	Resultaten van de interviews	152
5.10.6	Conclusie	152
6	Geconcentreerde rechtsbescherming.....	154
6.1	Inleiding: artikel 4:125 Awb op hoofdlijnen	154
6.2	Literatuur	156
6.2.1	Perikelen rond de eis van betwisting	156
6.2.2	Wat is een 'bijkomende beschikking'?	158
6.2.3	De concentratiebepaling wordt niet altijd toegepast	159
6.2.4	Overige knelpunten	159
6.3	Jurisprudentie en interviews	160
6.3.1	Onduidelijkheid rondom de eis van betwisting.....	161
6.3.2	Onduidelijkheid rondom de kwalificatie van bijkomende beschikkingen.....	163
6.3.3	Het nalaten de concentratiebepaling toe te passen	165
6.3.4	Nevenbeschikkingen en de leer van de formele rechtskracht	167
6.4	Conclusie	168
7	Administratieve lasten	171
7.1	Inleiding - leeswijzer	171
7.2	Regeldruk, administratieve lasten en nalevingskosten	171
7.3	Administratieve lasten	173
7.4	Niet-nalevingskosten	174
7.5	Parlementaire geschiedenis	176

7.6	Onderzoeksmethode	180
7.7	Administratieve lasten voor burgers	182
7.8	Administratieve lasten voor bestuursorganen	182
7.9	Administratieve lasten voor rechters	183
7.10	Conclusies	184
8	Synthese	188
8.1	Inleiding	188
8.2	Uniformiteit	188
8.3	Duidelijkheid	190
8.4	Efficiëntie	191
8.5	Rechtsbescherming	193
8.6	Administratieve lasten	194
8.7	Specifieke onderwerpen	195
8.8	Slotbalans	198
9	Samenvatting	200
9.1	Inleiding	200
9.2	Onderzoeksopzet	201
9.3	Opzet rapport	202
9.4	Onderzoeksresultaten - doelstellingen	202
9.5	Onderzoeksresultaten - rechtsbescherming	207
9.6	Onderzoeksresultaten - administratieve lasten	208
9.7	Onderzoeksresultaten - specifieke knelpunten	209
9.8	Slotbalans	211
10	Literatuur	213
11	Jurisprudentie	218
12	Bijlage A - Samenstelling van de begeleidingscommissie en de focusgroep	222
13	Bijlage B - Geraadpleegde betrokkenen – praktijkonderzoek	223
14	Bijlage C - Interviewvragen	224

1 INLEIDING, PROBLEEMSTELLING, ONDERZOEKSOPZET

1.1 Inleiding

In dit onderzoek staat de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) centraal. Deze regeling kende een bijzonder lange voorbereiding en is op 1 juli 2009 als onderdeel van de Vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: de Awb) in werking getreden. Ruim drie jaar later is het tijd om deze, destijds niet door iedereen met enthousiasme ontvangen regeling te evalueren. Voldoet de werking van titel 4.4 van de Awb in de rechtspraak aan de vooraf door de wetgever geformuleerde doelstellingen? Lost de regeling eerder geconstateerde problemen op en zijn er belangrijke nieuwe knelpunten ontstaan door de toepassing van de bepalingen van titel 4.4 Awb? Wat voor invloed heeft de regeling gehad op de werkdruk voor betrokkenen bij geldschulden, zoals bestuursorganen, burgers, rechtsbijstandverleners en gerechtsdeurwaarders? Het is met name het Nederlandse parlement geweest dat tijdens de totstandkoming van titel 4.4 Awb aandacht heeft gevraagd voor dergelijke vragen.¹ In dit onderzoeksverslag wordt getracht daarop antwoorden te formuleren.

1.2 Doel van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is de werking van titel 4.4 van de Awb inzake bestuursrechtelijke geldschulden in de praktijk te evalueren. De resultaten van dit onderzoek kunnen meegenomen worden bij de verdere ontwikkeling van de Awb en de geldschuldenregeling in het bijzonder.

1.3 Onderzoeksaanleiding en -object

Als gezegd staat de werking van de geldschuldenregeling in de praktijk centraal in dit onderzoek. Titel 4.4 Awb bevat algemene regels over bestuursrechtelijke geldschulden. Het gaat onder meer om regels over de vaststelling van een bestuursrechtelijke verplichting tot betaling van een geldsom, over de gevolgen van het niet voldoen aan die verplichting, over de betaling van bestuursrechtelijke geldschulden en de eventuele invordering daarvan. De algemene regels van titel 4.4 Awb gelden grotendeels zowel voor geldschulden van de burger aan de overheid, bijvoorbeeld verbeurde dwangsommen, als voor schulden van de overheid aan de burger, zoals verstrekte subsidies.

Het voornemen om te komen tot een algemene regeling op dit vlak, bestond reeds lang.² Door het ontbreken van een algemene publiekrechtelijke regeling voor geldschulden moest in de praktijk

¹ *Kamerstukken II 2007/08*, 31 124, bijv. nr. 7.

² Zie bijv. *Kamerstukken II 1993/94*, 23 700, A, punt 8.18.

regelmatig worden terugvallen op regels uit het privaatrecht, wat leidde tot rechtsonzekerheid. Verder bleken de bijzondere bestuursrechtelijke regelingen die er wel waren op dit gebied verbrokkeld; zij vertoonden onderling veel onverklaarbare verschillen. Aanvankelijk was de wetgever gericht op het regelen van de rechtsbescherming bij het invorderen van dwangsommen door de overheid. Uiteindelijk heeft titel 4.4 Awb een ruimere opzet gekregen. Volgens de regering bestond er behoefte aan een regeling met een ruimer bereik.³ Bovendien bleek dat de invordering van geldschulden niet goed los kon worden geregeld van daarmee samenhangende onderwerpen, zoals betalingstermijnen, wettelijke rente en verjaring.⁴

De breed opgezette, algemene regeling van titel 4.4 Awb heeft daarmee potentieel een enorme reikwijdte gekregen, niet alleen omdat daarin veel onderwerpen zijn geregeld, maar ook omdat het hoofdonderwerp dat zij regelt, de bestuursrechtelijke geldschuld, in de praktijk een grote omvang en variëteit kent. Het is belangrijk de gevolgen van de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling, die belangrijke wijzigingen aanbrengt in de rechtspositie van bestuursorganen en burgers betrokken bij bestuursrechtelijke geldschulden, in kaart te brengen.

1.4 Onderzoeksvragen

Om dit onderzoeksobject zo breed mogelijk te kunnen benaderen hebben de onderzoekers vier onderzoeksvragen geformuleerd.

- a. Hoe werken de bepalingen van titel 4.4 van de Awb in de praktijk en welke eventuele knelpunten doen zich daarbij voor?
- b. Voldoet titel 4.4 Awb daarmee aan de bij de totstandkoming van deze titel in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen?
- c. Welke gevolgen heeft titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van betrokkenen, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?
- d. Is de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, toegenomen?

³ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 4.*

⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 4 en 12-13.*

1.5 Onderzoeksmethoden

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is zowel klassiek juridisch als empirisch onderzoek uitgevoerd. Eerst heeft een *desk study* plaatsgevonden waarbinnen wetgeving, literatuur en jurisprudentie over bestuursrechtelijke geldschulden in kaart zijn gebracht. Daarna zijn zes *casestudy's* uitgevoerd, waarin de bijzondere wetgeving en de uitvoeringspraktijk op verschillende rechtsgebieden gedetailleerd is onderzocht en beschreven. Ten slotte zijn er interviews gehouden met ervaringsdeskundigen en experts. Hierna volgt een meer gedetailleerde beschrijving van de verschillende onderzoeksmethoden.

Wetgeving

Hiervoor werd al vastgesteld dat er een grote hoeveelheid geldschulden van en aan de overheid valt onder de reikwijdte van titel 4.4 Awb. De overheid onderhoudt immers een enorme variëteit aan financiële relaties met particulieren en ook tussen publiekrechtelijke rechtspersonen bestaan veel financiële verbanden. Het is ondoenlijk de werking van titel 4.4 Awb binnen al die relaties gedetailleerd in kaart te brengen. Daarom hebben de onderzoekers ervoor gekozen om eerst, aan de hand van wetsgeschiedenis en literatuur, de doelstellingen van de geldschuldenregeling en de (potentiële) reikwijdte daarvan globaal in kaart te brengen. Daarbij is bezien hoe de bijzondere wetgever omgaat met titel 4.4 Awb. In hoeverre is de bijzondere wetgever overgegaan tot het stellen van regels die aan de bepalingen van titel 4.4 van de Awb nadere invulling geven en wanneer en om welke redenen wordt in de bijzondere wetgeving van titel 4.4 afgeweken? Aan de hand van de bijzondere wetgeving kan verder de vraag worden beantwoord in hoeverre in bijzondere regelgeving is voorzien in de nodige wettelijke bevoegdheden om aan bepaalde instrumenten die zijn geregeld in titel 4.4 van de Awb – zoals de verrekening en de uitvaardiging van een dwangbevel – toepassing te kunnen geven. Verder kan de bijzondere wetgeving waarin regels zijn gesteld ter nadere invulling van titel 4.4 van de Awb reeds aanleiding geven om knelpunten te veronderstellen bij de werking van titel 4.4 van de Awb in de rechtspraktijk.

Om dit deel van het onderzoek hanteerbaar te houden is de bestudeerde bijzondere wetgeving geselecteerd op basis van de cases die in het praktijkonderzoek zijn meegenomen, waarover hierna meer, en wetgeving die nadere bestudering vroeg op grond van aanwijzingen in de literatuur of jurisprudentie. Verder is aandacht besteed aan de Invorderingswet 1990, die een belangrijke 'concurrent' vormt voor titel 4.4 Awb. Tot slot wordt, waar relevant, vergeleken met overeenkomstige bepalingen in het BW.

Literatuur en jurisprudentie

Na bestudering van de wetsgeschiedenis en reikwijdte van de geldschuldenregeling en de wijze waarop daarmee in de bijzondere wetgeving wordt omgegaan, volgde een literatuur- en jurisprudentieonderzoek om praktijk en mogelijke knelpunten globaal in kaart te brengen. De literatuur is op de gebruikelijke wijze verkregen uit de beschikbare databanken. De jurisprudentie is verzameld via rechtspraak.nl. Nu de bepalingen van titel 4.4 nog maar een beperkte periode worden toegepast en het daarom zou kunnen zijn dat relevante jurisprudentie op dit moment tot stand komt binnen de eerstelijns bestuursrechtspraak is, met toestemming van de Raad voor de Rechtspraak, aanvullend onderzoek gedaan bij de Rechtbank Rotterdam. Dit aanvullend onderzoek naar niet gepubliceerde jurisprudentie heeft vooral de functie gehad om te controleren of rechtspraak.nl een representatief beeld geeft van de rechtszaken waarin de geldschuldenregeling een relevante rol speelt. Daar waar de jurisprudentie over bepaalde onderwerpen (zeer) overvloedig was, zoals ten aanzien van kwijtschelding en de invordering van dwangsommen, zijn die zaken die kunnen worden gerelateerd aan de *casestudy's* als focus gekozen. De literatuur- en jurisprudentiestudie is op 1 september 2013 afgesloten. Materiaal dat na die datum is verschenen is slechts incidenteel meegenomen.

Praktijkonderzoek

Ten slotte is een praktijkonderzoek uitgevoerd.⁵ Daarin zijn de bevindingen en enkele potentiële knelpunten die door de eerste drie onderzoeksmethoden (bestudering van wettelijk kaders, jurisprudentie en literatuur) werden gesignaleerd getoetst: betreft het hier werkelijk dringende problemen volgens betrokkenen in de rechtspraktijk? Verder diende het praktijkonderzoek te waarborgen dat geen knelpunten werden gemist die niet door het eerder onderzoek kwamen bloot te liggen. Daarnaast is in het praktijkonderzoek getracht na te gaan in hoeverre bestuursorganen, ondanks het bestaan van de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel, toch gebruik maken van de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft en waarom die keuze wordt gemaakt. Ten slotte is in het praktijkonderzoek geprobeerd te onderzoeken wat de invoering van titel 4.4 Awb heeft betekend voor de werklust die met bestuursrechtelijke geldschulden is gemoeid.

Het praktijkonderzoek bestond uit twee onderdelen: *casestudy's* en groepsinterviews. De *casestudy's* dienden als middel om dieper in te zoomen op specifieke praktijken; zo werd zicht verkregen op de

⁵ Waar in het vervolg van dit rapport wordt gesproken over situaties in, gevoelens van of wensen uit 'de praktijk' wordt gedoeld op de resultaten van dit praktijkonderzoek.

werking van de geldschuldenregeling in de praktijk en op de contextafhankelijkheid van bepaalde knelpunten. Er zijn in totaal zes *casestudy's* uitgevoerd: drie daarvan hadden een focus op geldschulden aan de overheid, in de andere drie *casestudy's* lag het accent op bestuursrechtelijke geldschulden van de overheid aan de burger.

Interviews

Ten behoeve van de *casestudy's* hebben interviews plaatsgevonden met (ambtenaren van) bestuursorganen die betrokken zijn bij geldschulden geselecteerd voor de zes *casestudy's*. Zij hebben goed zicht op de manier waarop het bestuur gebruik maakt van de geldschuldenregeling in de praktijk, in de verschillende contexten, en welke eventuele problemen zich daarbij voordoen. Ook andere bij (geschillen over) bestuursrechtelijke geldschulden betrokken partijen, te weten bestuursrechters, civiele rechters, deurwaarders en rechtshulpverleners, zijn aan de hand van een gestandaardiseerde vragenlijst bevraagd op hun ervaringen in de vorm van groepsinterviews.⁶ Zo werd een breed beeld verkregen van de werking van titel 4.4 Awb in de rechtspraktijk. Een overzicht van het aantal geïnterviewde personen en hun functies is opgenomen in een bijlage bij dit rapport.⁷

De onderzoekers menen dat met de brede opzet van de interviews een behoorlijk compleet overzicht is verkregen van hoe de werking van de geldschuldenregeling in de praktijk door verschillende betrokkenen wordt ervaren. Wel moet worden opgemerkt dat van alle te onderscheiden groepen betrokkenen (bestuursorganen, rechtshulpverleners, deurwaarders, bestuursrechters) weliswaar enkele tot een tiental vertegenwoordigers zijn bevraagd, maar dat deze personen vanzelfsprekend slechts een fractie vormen van het totaal aan betrokkenen met titel 4.4. Bovendien zijn de geïnterviewden niet geheel a-select gekozen; het onderzoeksteam was afhankelijk van enkele derden organisaties om toegang te krijgen tot deskundigen (zoals de Raad voor de Rechtspraak) en de bereidheid van betrokkenen om mee te werken. Niet ondenkbaar is dat de groep geïnterviewden daardoor bestond uit betrokkenen met relatief veel ervaring met toepassing van de geldschuldenregeling. Zo zijn ambtenaren van de gemeente Rotterdam relatief sterk vertegenwoordigd in het onderzoek; in deze gemeente is de inwerkingtreding van titel 4.4 Awb aangegrepen om het invorderingsbeleid in den brede opnieuw onder de loep te nemen. Uit het theoretisch en het praktijkonderzoek zal verder blijken dat handhavingszaken in de bezwaar- en beroepsprocedures sterk vertegenwoordigd zijn. In de sociale zekerheid speelt titel 4.4 ook een belangrijke rol, maar dit leidt in veel mindere mate tot (relevante) jurisprudentie.

⁶ Zie voor een overzicht van de geïnterviewde personen en de vragenlijst bijlagen B en C.

⁷ Zie bijlage B.

Desalniettemin moet worden opgemerkt dat het in algemene zin lastig is gebleken om betrokkenen te identificeren die aangeven veel praktijkervaring te hebben met de geldschuldenregeling. Voor bijna alle respondenten geldt dat hun ervaringen met titel 4.4 niet van dagelijkse aard zijn, maar eerder wekelijks, maandelijks of nog minder structureel. Het valt niet uit te sluiten dat de ervaringen en beoordelingen van de meer ervaren respondenten waarmee het onderzoeksteam sprak, zouden kunnen afwijken van die van personen die slechts een enkele keer te maken krijgen met de regels van titel 4.4 Awb.

De interviews zijn vertrouwelijk afgenomen. Dat betekent dat in de genoemde bijlage geen NAW-gegevens zijn opgenomen, noch functie-informatie die tot personen herleidbaar is. De uitkomsten van de interviews zijn verwerkt in interviewverslagen, die achteraf steeds door de geïnterviewden zijn geaccordeerd. De uitkomsten van de interviews met de ambtenaren van de bestuursorganen zijn grotendeels verwerkt in de *casestudy's* van hoofdstuk 5. De belangrijkste bevindingen van de groepsinterviews zijn verwerkt in de hoofdstukken 3, 4 en 8.

Ten slotte zijn de eerste analyses van de uitkomsten van het onderzoek (inclusief *casestudy's* en interviews) in de vorm van een conceptrapport voorgelegd aan een breed samengestelde focusgroep.⁸ Daarin hebben vertegenwoordigers van bestuursorganen, gerechtsdeurwaarders, rechtshulpverleners en bestuursrechters zitting genomen. Op die wijze zijn de ervaringen van verschillende partijen met elkaar geconfronteerd en is de reflectie op eigen ingebrachte ervaringen bij partijen verhoogd. Het commentaar van de focusgroep leidde tot een evenwichtiger eindrapport en in een incidenteel geval tot het bijstellen van teksten die te veel op enkele (te) particuliere meningen en ervaringen waren gebaseerd.

Administratieve lasten

Specifiek voor de berekening van de administratieve lasten die samenhangen met de uitvoering van de geldschuldenregeling hebben de onderzoekers, naar analogie van de administratieve lastendrukmeting bij bedrijven, het standaard kostenmodel (SKM) ingezet. In het SKM worden administratieve lasten berekend door de kosten (P) per handeling te vermenigvuldigen met het aantal keer dat de handeling per jaar moet worden uitgevoerd (Q). Met een handeling wordt daarbij bedoeld op het gevolg geven aan een verplichting tot het verstrekken van informatie aan de overheid. In hoofdstuk 7 wordt toegelicht dat deze methode maar in beperkte mate toepasbaar is op

⁸ De samenstelling van deze focusgroep is opgenomen in bijlage A.

de invoering van titel 4.4 Awb, omdat deze titel niet (rechtstreeks) nieuwe informatieverplichtingen voor burgers meebrengt. Voor het meten van bestuurslasten is het SKM eveneens bruikbaar, zij het dat het de onderzoekers is gebleken dat er geen kwantitatieve informatie beschikbaar blijkt over de toe- of afname van de bestuurslasten door de invoering van de geldschuldentitel. Daarom hebben de onderzoekers zich noodgedwongen moeten beperken tot het meten van de subjectieve lastendruk, als onderdeel van de afgenomen interviews.

1.6 Opzet onderzoeksrapport

De langs deze wegen verkregen onderzoeksdata zijn op de volgende wijze in het onderhavige onderzoeksrapport verwerkt. Na deze inleiding is eerst een hoofdstuk opgenomen waarin de doelstellingen die de Awb-wetgever met de geldschuldenregeling wilde bereiken worden beschreven (hoofdstuk 2). Daarna volgt een bespreking van de opzet, inhoud en reikwijdte van de regeling. Om die geordend de revue te kunnen laten passeren zijn de bepalingen van titel 4.4 Awb in samenhangende clusters ingedeeld. Het gaat (in hoofdstuk 3) om de volgende thema's: a) ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld, b) betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld, c) voorschotten, d) verzuim en wettelijke rente, e) verjaring, f) aanmaning en invordering bij dwangbevel. Waar nodig en mogelijk wordt de rechtsbescherming geïntegreerd in deze clusters behandeld.⁹ Nadat deze onderwerpen zijn besproken, wordt ingezoomd op eventuele knelpunten die op grond van de bestudeerde bijzondere wetgeving, de literatuur, de jurisprudentie en de interviews kunnen worden gesignaleerd (hoofdstuk 4). Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een (beknpte) voorlopige analyse van de werking van de geldschuldenregeling in de rechtspraktijk (paragraaf 4.9).

Nadat aldus het eerste, theoretische deel van het onderzoek is neergelegd in dit rapport, volgen de bevindingen van het praktijkonderzoek. In hoofdstuk 5 wordt eerst beschreven hoe het onderzoeksteam te werk is gegaan bij de selectie van de *casestudy's*. Deze zijn zo gekozen dat zij een goed beeld kunnen bieden van de werking van titel 4.4 van de Awb in de (rechts)praktijk. Vervolgens is een beschrijving van de *casestudy's* zelf opgenomen, waardoor hoofdstuk 5 een relatief omvangrijk hoofdstuk is geworden. Dit hoofdstuk biedt echter een schat aan informatie over de werking van titel 4.4 in de rechtspraktijk. De onderzoekers hebben er voor gekozen om in hoofdstuk 6 apart aandacht te besteden aan artikel 4:125 Awb en de daarmee samenhangende bepalingen die voorzien in concentratie van rechtsbescherming. Deze concentratiebepalingen hebben tijdens de totstandkomingsprocedure de nodige vragen opgeroepen bij de Kamerleden en inmiddels ook tot jurisprudentie geleid. In hoofdstuk 7 zijn de bevindingen ten aanzien van de administratieve lasten in

⁹ De concentratiebepalingen hebben echter een aparte plaats in het onderzoek gekregen, zoals hierna wordt uiteengezet.

kaart gebracht. Het onderzoeksrapport wordt afgesloten met hoofdstuk 8, waarin uiteindelijk op basis van de onderzoeksdata (inclusief de bevindingen uit de groepsinterviews) een zo compleet mogelijk beeld zal worden geschetst van de werking van titel 4.4 Awb. Zijn uniformering, duidelijkheid ten aanzien van het toepasselijke recht en efficiëntie, zoals door de wetgever nagestreefd, bereikt of bevorderd? Doen zich feitelijke of juridische knelpunten voor en welke uitvoeringslasten brengt de regeling mee voor betrokkenen?

2 DOELSTELLINGEN VAN DE WETGEVER MET DE GELDSCHULDENREGELING IN DE AWB

Bij de invoering van de eerste tranche van de Algemene wet bestuursrecht (Awb) heeft de wetgever vier algemene hoofddoelstellingen geformuleerd, die worden nagestreefd met het wettelijk vastleggen van algemene regels van bestuursrecht. Het gaat om:

1. het bevorderen van eenheid binnen de bestuursrechtelijke omgeving;
2. het systematiseren en, waar mogelijk, vereenvoudigen van de bestuursrechtelijke wetgeving;
3. het codificeren van ontwikkelingen, die zich in de bestuursrechtelijke jurisprudentie hebben afgetekend en;
4. het treffen van voorzieningen ten aanzien van onderwerpen die zich naar hun aard niet voor regeling in een bijzondere wet lenen.¹⁰

Titel 4.4 is in de Awb gevoegd met de vierde tranche van de Awb. De bedoelingen die de wetgever specifiek met deze titel had, kunnen worden afgeleid uit de memorie van toelichting bij het betreffende wetsvoorstel.¹¹ De daarin geformuleerde doelstellingen zijn overigens nagenoeg gelijklopend aan de toelichting op het voorontwerp van de Commissie Scheltema op dit punt. Het gaat concreet om de volgende doelstellingen:

1. *Uniformering*;
2. het scheppen van *duidelijkheid*;
3. en het bevorderen van *efficiëntie*.

Onderstaand zullen deze drie doelstellingen ieder voor zich nader worden toegelicht, maar dat zij, als gevolg van hun algemene en brede karakter, hier en daar in elkaar overlopen, is vanzelfsprekend.¹²

2.1 Uniformering

Met titel 4.4 is beoogd uniformiteit te scheppen in een situatie waarin in tientallen wetten, veelal onnodig van elkaar afwijkende, voorschriften waren opgenomen waarmee de overheid door middel van een dwangbevel schulden kon innen.¹³ Uitgangspunt leek aanvankelijk, op grond van opmerkingen over de rechtsbescherming bij de invordering van dwangsommen van de Raad van

¹⁰ *Kamerstukken II 1988/89, 21 221, nr. 3, p. 4.*

¹¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3.*

¹² Dit zal ook blijken in de knelpuntenanalyse in hoofdstuk 4.

¹³ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 11.*

State,¹⁴ een regeling voor de invordering van geldschulden. Bij het ontwerpen van de regeling bleek echter al snel dat een ruimere opzet de voorkeur verdiende. Bepalingen over de invordering van geldschulden door de overheid kunnen niet los worden gezien van de regels over het ontstaan en de afwikkeling van verplichtingen van burgers tot het betalen van een geldsom, aldus de regering.¹⁵ Algemene bestuursrechtelijke regels daarover ontbraken tot dat moment. Sommige bijzondere wetten bevatten specifieke regels op dat gebied, in sommige regelingen was het regime of een deel van het Burgerlijk Wetboek (BW) van overeenkomstige toepassing verklaard, soms was ook niets geregeld. Dat leidde regelmatig tot de vraag welk recht van toepassing was. Ook in die zin was uniformiteit, in de zin van afstemming, dus vereist.

Verder werden in de regeling niet alleen regels opgenomen over geldschulden van de burger *aan* de overheid, maar ook over betaling van geldschulden *door* de overheid aan de burger. Ook daarover zou veel onduidelijkheid hebben bestaan, aldus de toelichting. Op afdeling 4.4.4 Awb na, die alleen geldt voor invordering door de overheid, werd met titel 4.4 ook op dit punt uniformiteit nagestreefd. Met die uniformiteit zouden met name de rechtseenheid en rechtszekerheid voor de burger zijn gediend.¹⁶

In de memorie van toelichting stelde de regering het schrappen van veel regels in bijzondere wetten als gevolg van de nieuwe, algemene regeling in het vooruitzicht.¹⁷ Dat gebeurde met de gelijktijdig in werking tredende Aanpassingswet vierde tranche Awb.¹⁸ In de memorie van toelichting bij die aanpassingswet verwijst de regering naar de noodzaak van het schrappen van regels in bijzondere wetten om uniformering te bereiken:

'Met het vastleggen van bijvoorbeeld regels over bestuursrechtelijke geldschulden (...) wordt nog geen eenheid bereikt, als allerlei bijzondere regelingen toch weer afwijkende begrippen, een andere terminologie en een afwijkende systematiek gaan hanteren, dan wel zaken die in de Awb zijn geregeld nog opnieuw gaan regelen.'¹⁹

Overigens onderkende de regering expliciet dat, gezien de grote variëteit aan financiële relaties tussen overheid en burgers en overheden onderling, de algemene regels inzake bestuursrechtelijke

¹⁴ *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. A, p. 63.

¹⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 10.

¹⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 12-13.

¹⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 13 en *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 4, p. 5-6.

¹⁸ *Stb.* 2009, 265.

¹⁹ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 1.

geldschulden niet steeds zullen kunnen worden toegepast. Dat nam volgens de regering echter niet weg dat algemene regels die kunnen gelden voor het merendeel van de gevallen en waarvan soms kan worden afgeweken, de voorkeur verdient boven een grote hoeveelheid bijzondere regels.²⁰

2.2 Duidelijkheid

Een tweede doelstelling van de wetgever was het wegnemen van bestaande onduidelijkheid over het toepasselijke recht ten aanzien van bestuursrechtelijke geldschulden.²¹ Dit zou men kunnen scharen onder *uniformering*, maar de doelstelling verdient toch aparte vermelding. Het zijn immers niet alleen de onnodig van elkaar afwijkende wettelijke voorschriften die het voor de praktijk lastig maken. Die zorgen bovendien meer voor onnodige complexiteit dan dat sprake is van een werkelijk gebrek aan duidelijkheid. Daarnaast waren er echter gevallen waarin er werkelijk onduidelijkheid bestond over het toepasselijke recht. De regering noemt in de memorie van toelichting onder meer de wettelijke rente als voorbeeld. Vragen over bijvoorbeeld de verplichting tot betaling van wettelijke rente in een publiekrechtelijke rechtsbetrekking door bestuursorganen en over het moment waarop een bestuursorgaan in verzuim is, hebben vanwege die onduidelijkheid tot veel (verdeelde) jurisprudentie geleid.²² Maar ook het tijdstip waarop betaald moet worden, de vraag of een aanmaning nodig is voordat het bestuur tot invordering kan overgaan, de positie van derde-belanghebbenden en de verjaring riepen volgens de regering vragen op. Die vragen zouden met een algemene regeling in de Awb deels kunnen worden beantwoord.²³ In het nader rapport stelt de regering over het streven naar duidelijkheid het volgende: 'Die behoefte [aan duidelijkheid] zal in de toekomst eerder groter dan kleiner worden, doordat steeds vaker bepaalde gespecialiseerde taken leidraad zullen zijn bij de (re-)organisatie van het overheidswerk teneinde dat werk efficiënter en professioneler te kunnen verrichten.'²⁴

2.3 Efficiëntie

Een derde doelstelling van titel 4.4 is te komen tot efficiëntere mogelijkheden voor bestuursorganen om publiekrechtelijke geldschulden in te vorderen. Met name in verband met het voornemen om te komen tot een meer rijksbrede incasso van deze schulden was de verwachting dat een algemene regeling in de Awb tot efficiëntievoordelen kon leiden ten opzichte van de oude situatie waarin in

²⁰ *Kamerstukken I* 2007/08, 29702, nr. C, p. 5.

²¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 10.

²² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 11-12.

²³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 12.

²⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 4, p. 4.

vele bijzondere wetten van elkaar verschillende regelingen golden.²⁵ Een ander efficiëntieprobleem in de oude situatie kwam voort uit de toepassing van privaatrechtelijke regels. Titel 4.4 beoogt het probleem weg te nemen dat de overheid genoodzaakt was om bij de burgerlijke rechter een vonnis te verkrijgen waarin de schuldenaar tot betaling werd veroordeeld, om een schuld van een niet-betalende burger in te kunnen vorderen.²⁶ Dit kwam bij publiekrechtelijke schulden veelal bovenop een voorafgaande procedure bij de bestuursrechter, waardoor een inefficiënte stapeling van procedures ontstond.

2.4 Conclusie

De doelstellingen die de wetgever formuleerde bij de totstandkoming van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling – uniformering, duidelijkheid en efficiëntie – sluiten nauw aan bij eerdere doelstellingen van de Awb-wetgever, te weten het bevorderen van eenheid binnen het bestuursrecht en het systematiseren en het codificeren van het algemeen bestuursrecht.

²⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 4, p. 4.*

²⁶ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 12.*

3 DE BEPALINGEN VAN TITEL 4.4 AWB

3.1 Inleiding

Alvorens dieper wordt ingegaan op de in paragraaf 1.3 geformuleerde probleemstelling en de daaruit voortvloeiende deelvragen, worden in deze paragraaf de bepalingen die zijn neergelegd in titel 4.4 van de Awb beschreven. In de eerste plaats wordt het ontstaan en de vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld besproken. Daarbij wordt ook ingegaan op de categorieën geldschulden die buiten de reikwijdte van titel 4.4 Awb zijn geplaatst. Voorts wordt in de daarop volgende paragrafen achtereenvolgens ingegaan op de betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld, het voorschot op de vaststelling van een verplichting tot betaling van een geldsom, verzuim en wettelijke rente, de verjaring en de aanmaning en invordering bij dwangbevel. Op de specifieke regels die gelden ten aanzien van de concentratie van rechtsbescherming die openstaat tegen besluiten die worden genomen in het kader van titel 4.4 Awb, wordt afzonderlijk ingegaan in hoofdstuk 6.

3.2 Ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld

3.2.1 Inleiding

In deze paragraaf komt allereerst aan de orde op welke categorieën bestuursrechtelijke geldschulden titel 4.4 Awb van toepassing is. Daarbij zal blijken dat de titel niet van toepassing is op alle bestuursrechtelijke geldschulden. In de tweede plaats wordt ingegaan op de categorieën geldschulden die van de werking van titel 4.4 Awb zijn uitgezonderd. Ten slotte wordt besproken op welke wijze de verplichting tot betaling van een geldsom moet worden vastgesteld.

3.2.2 Ontstaan van een bestuursrechtelijke geldschuld in de zin van titel 4.4 Awb

Titel 4.4 Awb is van toepassing op twee categorieën geldschulden. Allereerst noemt artikel 4:85, eerste lid onder a, Awb de geldschulden die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend aan of door een bestuursorgaan regelt. Omdat in het privaatrecht de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling uitsluitend kunnen worden toegerekend aan natuurlijke of rechtspersonen,²⁷ ligt het bij bestuursorganen voor de hand dat de vermogensrechtelijke gevolgen van hun handelingen aan de (publiekrechtelijke) rechtspersoon worden toegerekend.²⁸ Om te bewerkstelligen dat waar in titel 4.4 Awb wordt gesproken van een

²⁷ *Kamerstukken II 2003/04*, 29 702, nr. 3, p. 26.

²⁸ Scheltema 2010A, p. 22. Zie ook Scheltema & Scheltema 2008, p. 34-38.

bestuursorgaan, 'een rechtspersoon waartoe het bestuursorgaan behoort' kan worden gelezen,²⁹ is aan artikel 1:1 Awb een vierde lid toegevoegd, waarin is bepaald dat de vermogensrechtelijke gevolgen van een handeling van een bestuursorgaan worden toegerekend aan de rechtspersoon waartoe het desbetreffende bestuursorgaan behoort. Zodoende wordt de koppeling tussen titel 4.4 Awb en het in het BW opgenomen rechtspersonenrecht tot uitdrukking tot uitdrukking gebracht.³⁰ In de tweede plaats is titel 4.4 Awb ook van toepassing op geldschulden die voortvloeien uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep.

Geldschulden die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift (artikel 4:85, eerste lid, onder a)

Geldschulden die voortvloeien uit een wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend aan of door een bestuursorgaan regelt, komen in de praktijk het meest voor. Het gaat daarbij om verplichtingen tot betaling *aan* of *door* bestuursorganen die een wettelijke grondslag hebben. Uit de memorie van toelichting kan worden afgeleid dat het hierbij zowel gaat om geldschulden die rechtstreeks uit de wet voortvloeien, als om geldschulden die voortvloeien uit een beschikking die is gebaseerd op een wettelijke regeling.³¹ In de literatuur is ook wel betoogd dat artikel 4:85, eerste lid, onder a, van de Awb alleen ziet op geldschulden die rechtstreeks uit de wet voortvloeien.³² De geldschulden die voortvloeien uit een appellabel besluit dat is gebaseerd op een wettelijk voorschrift, zouden dan onder de hierna te bespreken b-categorie vallen. In dit onderzoek wordt aangesloten bij de wetsgeschiedenis van titel 4.4 van de Awb en ervan uitgegaan dat geldschulden die voortvloeien uit een beschikking die is gebaseerd op een wettelijke regeling onder de a-categorie vallen.³³

Bij verplichtingen tot betaling uitsluitend *aan een bestuursorgaan* gaat het bijvoorbeeld om een bestuurlijke boete, belastingen en de geldschulden die voortvloeien uit de kosten van bestuurlijke dwangsommen of het opleggen van lasten tot bestuursdwang. Geldschulden die voortvloeien uit een

²⁹ Daalder & Verhage 2004, p. 1600.

³⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 26.

³¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 29. In de memorie van toelichting worden geldschulden die 'voortvloeien uit een daartoe strekkend bestuursrechtelijk wettelijk voorschrift' geplaatst tegenover geldschulden die 'gebaseerd zijn op een buitenwettelijk besluit'. Hieruit kan worden afgeleid dat geldschulden die 'indirect voortvloeien' uit een wettelijk voorschrift ook onder de a-categorie vallen. Zie hieromtrent uitgebreid Schueler 2005, p. 1-2.

³² Zie Scheltema 2010A, p. 14.

³³ Zo ook Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 93; Kortmann 2011, p. 52; Schueler 2005, p. 1-2.

wettelijk voorschrift dat een verplichting tot betaling uitsluitend *door een bestuursorgaan* inhoudt, zijn bijvoorbeeld subsidies, toeslagen, uitkeringen en onderwijsbekostiging.³⁴

Uit artikel 4:85, eerste lid, van de Awb volgt dat titel 4.4 van de Awb alleen van toepassing is op geldschulden uitsluitend aan of van een bestuursorgaan. Dit betekent dat de betalingen die voortvloeien uit verschuldigde griffierechten niet onder titel 4.4 van de Awb vallen. In artikel 1:1, tweede lid, onder g, van de Awb is namelijk onder meer neergelegd dat griffiers niet als bestuursorgaan worden aangemerkt.³⁵

Geldschulden die voortvloeien uit een besluit dat vatbaar is voor bezwaar en beroep (artikel 4:85, eerste lid, onder b)

Deze qua omvang veel kleinere categorie betreft de geldschulden die geen (specifieke) wettelijke grondslag hebben, maar voortvloeien uit een ongeschreven rechtsbeginsel, een beleidsregel of een algemeen wettelijk kader.³⁶ Om deze diffuse categorie geldschulden af te bakenen vallen deze geldschulden alleen onder de werking van titel 4.4. als zij worden vastgesteld bij een voor bezwaar en beroep vatbaar besluit. Hierbij moet worden gedacht aan subsidies die niet op een wettelijke grondslag berusten,³⁷ zoals incidentele subsidies³⁸ en vergoedingen op grond van een (buitenwettelijk) zuiver schadebesluit.³⁹

3.2.3 Van titel 4.4 uitgezonderde bestuursrechtelijke geldschulden

Zoals in deze subparagraaf zal blijken is titel 4.4 Awb niet op alle bestuursrechtelijke geldschulden van toepassing.

Overgangsrecht

In de eerste plaats bevat de vierde tranche van de Awb overgangsrecht. Dit overgangsrecht, dat is neergelegd in de artikelen III en IV van de Wet van 15 juni 2009, houdende aanvulling van de Awb,⁴⁰

³⁴ Na de inwerkingtreding van de Wet nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten zullen ook de besluiten omtrent nadeelcompensatie onder deze categorie vallen. Zie over de relatie tussen het voormelde wetsvoorstel en titel 4.4 van de Awb: Scheltema 2011.

³⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31. Zie Jacobs 2011, p. 310; Scheltema 2010A, p. 20.

³⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 29.

³⁷ Zie hieromtrent Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 93.

³⁸ Incidentele subsidies zijn subsidies met een beperkt aantal ontvangers voor min of meer eenmalige activiteiten. In art. 4:23 lid 3 onder d Awb is geregeld dat dergelijke subsidies voor ten hoogste vier jaren zonder wettelijke grondslag kunnen worden verstrekt. Zie uitgebreid Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 39-40.

³⁹ Zie hieromtrent ook Kortmann 2011, p. 52.

⁴⁰ *Stb.* 2009, 264.

gaat uit van eerbiedigende werking.⁴¹ Uit artikel III, eerste lid, volgt dat de hoofdregel is dat op een verplichting tot betaling van een geldsom aan of door een bestuursorgaan die is vastgesteld of ontstaan voor 1 juli 2009 de geldschuldentitel niet van toepassing is.⁴² Dit betekent in concreto dat wanneer een bestuursrechtelijke geldschuld is ontstaan uit een beschikking of een wettelijk voorschrift voordat de geldschuldenregeling van de Awb in werking is getreden, het oude recht daarop van toepassing blijft.⁴³ Het betreft dus een steeds verder in omvang slinkende categorie.

Wat betreft de betalingen die verband houden met subsidies geldt op grond van artikel III, tweede lid, bovendien dat de geldschuldentitel niet van toepassing is op betalingsverplichtingen die weliswaar zijn ontstaan na de inwerkingtreding, maar samenhangen met voor de inwerkingtreding verleende subsidies.⁴⁴ Deze aanvullende voorziening bewerkstelligt dat de geldschuldentitel niet alleen niet van toepassing is op subsidies die voor 1 juli 2009 zijn vastgesteld, maar ook niet op subsidies die voor 1 juli 2009 zijn verleend.⁴⁵ Het gevolg hiervan is dat titel 4.4 Awb niet van toepassing is op de betalingen die voortvloeien uit subsidies die weliswaar anno 2013 worden vastgesteld dan wel worden ingetrokken en teruggevorderd, maar waarvoor geldt dat de verlening heeft plaatsgevonden voor 1 juli 2009.⁴⁶ Op het gehele subsidieproces blijft hetzelfde oude recht van toepassing.⁴⁷

Voor betalingen die voortvloeien uit het opleggen van bestuurlijke sancties houdt het overgangsrecht ingevolge artikel IV in dat de geldschuldentitel niet van toepassing is wanneer een dergelijke sanctie is opgelegd wegens een overtreding die plaatsvond vóór 1 juli 2009. Over de betekenis van deze bepaling is gediscussieerd, met name over de vraag of artikel IV als aanvulling op artikel III moet

⁴¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 165.*

⁴² Zie ook *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 165.*

⁴³ Scheltema 2010A, p. 169-170.

⁴⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 165.*

⁴⁵ Zie art. III, lid 1 respectievelijk lid 2 van de Wet van 15 juni 2009, houdende aanvulling van de Awb, *Stb.* 2009, 264.

⁴⁶ Dit is bijvoorbeeld mogelijk bij (Europese) subsidies die op grond van de provinciale subsidieregelingen Agrarisch Natuurbeheer (SAN) zijn verstrekt. Deze subsidieregelingen zijn per 1 januari 2010 vervangen door de provinciale subsidieregelingen Natuur- en Landschapsbeheer. Uit de SAN volgt echter dat subsidies voor een tijdvak van zes jaar worden verleend en krachtens het overgangsrecht dat is neergelegd in de subsidieverordeningen Natuur- en Landschapsbeheer (zie hoofdstuk 12) blijft de SAN in beginsel van toepassing op subsidieaanvragen die op grond van die subsidieverordening zijn ingediend (vrijwillig overstappen is mogelijk). Dit betekent dat projecten waarvoor in 2009 een SAN-subsidie is verleend nog steeds doorlopen. Wanneer de subsidie wordt vastgesteld in 2015 is op de betaling die daaruit voortvloeit titel 4.4 van de Awb niet van toepassing.

⁴⁷ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 165.*

worden gelezen dan wel als een *lex specialis* ten opzichte van artikel III moet worden opgevat.⁴⁸ Uit de jurisprudentie van de Afdeling volgt dat inzake betalingen die voortvloeien uit het opleggen van bestuurlijke sancties alleen artikel IV relevant is; artikel IV dient als *lex specialis* ten opzichte van artikel III te worden gezien.⁴⁹ Het oude recht blijft dus van toepassing indien een bestuurlijke sanctie is opgelegd wegens een overtreding die plaatsvond voor 1 juli 2009. Het CBb heeft zich inmiddels bij de jurisprudentie van de Afdeling aangesloten.⁵⁰

Voorts heeft de Afdeling zich in een uitspraak van 1 juni 2011⁵¹ uitgesproken over de vraag hoe het overgangsrecht moet worden uitgelegd wanneer het gaat om handhavingsbesluiten die zijn genomen ten aanzien van overtredingen die voor 1 juli 2009 zijn begonnen en tot na die datum ononderbroken hebben voortgeduurd. Volgens de Afdeling is ter beantwoording van de vraag wanneer de overtreding plaatsvond, bepalend het moment waarop het bestuursorgaan het schriftelijk voornemen om handhavend op te treden aan de vermoedelijke overtreder toezendt, om deze de gelegenheid te bieden daarop zijn zienswijzen kenbaar te maken. Wanneer dit schriftelijk voornemen voor 1 juli 2009 aan de overtreder is toegezonden, is volgens de Afdeling sprake van een 'lopend handhavingsproces' en is gelet op de bedoeling van de wetgever⁵² het oude recht van toepassing. Dit zou in de visie van de Afdeling anders zijn geweest wanneer het bestuursorgaan had volstaan met de constatering van de overtreding, eventueel gevolgd door een waarschuwing dat handhavend optreden wordt overwogen indien de overtreding niet wordt beëindigd. Voor voortdurende overtredingen is dus niet alleen bepalend het moment waarop de overtreding is

⁴⁸ Zie IJdema & Hoekstra 2009 die aangeven dat art. IV moet worden beschouwd als een aanvulling op art. III lid 1 en art. IV alleen van toepassing is op sanctiebesluiten die worden opgelegd na 1 juli 2009 wegens een overtreding die voor 1 juli 2009 heeft plaatsgehad (dit laatste leiden zij af uit de tekst van art. IV: indien een bestuurlijke sanctie *wordt* opgelegd wegens een overtreding die plaatsvond voor het tijdstip van inwerkingtreding van deze wet, blijft het recht zoals dat gold voor dat tijdstip van toepassing). Dit betekent dat op dwangsommen die vóór 1 juli 2009 zijn verbeurd, maar daarna worden ingevorderd, dan wel na 1 juli 2009 worden verbeurd op grond van een last onder dwangsom die vóór 1 juli 2009 is opgelegd op grond van art. III lid 1 het oude recht van toepassing is. In hun visie is art. IV niet van toepassing, nu het hierbij gaat om sanctiebesluiten die vóór 1 juli 2009 zijn opgelegd. Michiels is echter van mening dat art. IV moet worden gezien als *lex specialis* ten opzichte van art. III en art. IV zo moet worden uitgelegd dat het ook van toepassing is op sanctiebesluiten die voor 1 juli 2009 zijn genomen. Deze visie leidt tot de eenvoudige regel dat de geldschuldentitel alleen van toepassing is op sanctiebesluiten die worden opgelegd naar aanleiding van overtredingen die plaatsvinden na 1 juli 2009. Zie zijn noot bij ABRvS 13 januari 2010, AB 2010, 77. Ook Scheltema hangt deze visie aan. Zie Scheltema 2010A, p. 170.

⁴⁹ Zie ABRvS 24 maart 2010, Gst. 2010, 73, m.nt. Boesveld; ABRvS 13 januari 2010, AB 2010, 77, m.nt. Michiels; ABRvS 16 december 2009, Gst. 2010, 13, m.nt. Boesveld. Zie hieromtrent ook Van Buuren, Jurgens & Michiels 2011, p. 37. Zie echter ook ABRvS 13 januari 2010, AB 2010, 54, m.nt. Michiels, Gst. 2010, 21, m.nt. Boesveld waarin de Afdeling wat betreft het overgangsrecht wel verwijst naar art. III, eerste lid.

⁵⁰ Zie CBb 19 april 2012, L/N BW4805. Zie hieromtrent ook Heinrich, Batting & Veldhuis 2012, par. 6.

⁵¹ ABRvS 1 juni 2011, AB 2011, 296, m.nt. Lam, Gst. 2011, 83, m.nt. Maas-Cooymans.

⁵² In de memorie van toelichting valt immers te lezen dat het voor herstelsancties praktischer is, als in een lopend handhavingsproces het oude recht van toepassing blijft. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 165.

aangevangen, maar ook het moment waarop het schriftelijk voornemen om handhavend op te treden aan de vermoedelijke overtreder is toegezonden. Het CBb heeft zich inmiddels ook bij deze jurisprudentie aangesloten.⁵³ Met de uitspraak van 1 juni 2011 bestond nog geen duidelijkheid over de vraag welk recht moet worden toegepast als er sprake is van één handhavingsbesluit wegens diverse onderbroken overtredingen waarvan er ten minste één is begaan vóór 1 juli 2009 en ten minste één na 30 juni 2009.⁵⁴ In een uitspraak van de Afdeling van 21 maart 2012 is overwogen dat ook in de gevallen dat een bestuursorgaan handhavend optreedt wegens overtredingen die zowel vóór als na 1 juli 2009 hebben plaatsgevonden, voor de toepassing van het oude recht, een duidelijke aanwijzing aanwezig moet zijn dat vóór 1 juli 2009 sprake was van een lopend handhavingsproces.⁵⁵

De niet-toepasselijkheid van titel 4.4 van de Awb volgt uit andere delen van de Awb

In de tweede plaats volgt in sommige gevallen uit andere bepalingen die zijn neergelegd in de Awb dat titel 4.4 Awb niet van toepassing is op bepaalde betalingen aan of door bestuursorganen. Zo is in artikel 1:6 Awb neergelegd dat de Awb niet van toepassing is op de tenuitvoerlegging van strafrechtelijke beslissingen. Dit betekent dat titel 4.4 Awb reeds om die reden geen betrekking heeft op uit het strafrecht voortvloeiende geldschulden, zoals strafrechtelijke boetes, ontnemings- of schadevergoedingsmaatregelen op grond van het Wetboek van Strafrecht.⁵⁶

Leges en betalingsverplichtingen die voortvloeien uit uitspraken bestuursrechters

In de derde plaats zijn ook in artikel 4:85, tweede en derde lid, Awb enkele bestuursrechtelijke geldschulden van de werking van titel 4.4 Awb uitgezonderd. Allereerst is de titel niet van toepassing op verplichtingen tot betaling van een geldsom voor het in behandeling nemen van een aanvraag. Vaak worden dergelijke geldsommen leges genoemd.⁵⁷ Omdat de aanvraag buiten behandeling wordt gelaten wanneer de leges niet worden betaald, bestaat geen behoefte aan de regels van de

⁵³ CBb 22 juni 2012, *JB* 2012, 193.

⁵⁴ Zie hieromtrent Lam in punt 5 van de noot bij ABRvS 1 juni 2011, *AB* 2011, 296, Michiels in punt 4 van zijn noot bij ABRvS 13 januari 2010, *AB* 2010, 77 en Maas-Cooymans in haar noot bij ABRvS 1 juni 2011, *Gst.* 2011, 83. Michiels geeft aan dat het voor de hand ligt dat in dat geval conform het overgangsrecht het oude recht van toepassing is. Hij merkt daarbij echter wel op dat het aldus ruim uitleggen van een toch al ruime en behoudende overgangsrechtbepaling iets ongemakkelijks heeft; overgangsrecht is er niet voor om eigenlijk alles maar zoveel mogelijk bij het oude te laten. Lam merkt op dat bestuursorganen problemen kunnen voorkomen door in zo'n geval twee handhavingsbesluiten te nemen, één voor de periode tot 1 juli 2009 en één voor de periode daarna. Hij wijst daarbij op Vz. ABRvS 17 november 2009, 200907508/2/M2 en 200907510/1/M1. Zie omtrent deze uitspraken ook Boesveld in punt 3 van zijn noot bij ABRvS 24 maart 2010, *Gst.* 2010, 73. Michiels vindt het echter bezwaarlijk dat een bestuursorgaan in een dergelijk geval twee handhavingsbesluiten zou moeten nemen.

⁵⁵ ABRvS 21 maart 2012, *NJB* 2012, 925.

⁵⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 20. Zie ook Jacobs 2011, p. 308; Scheltema 2010A, p. 20 en Du Perron 2000, p. 1179.

⁵⁷ Zie ook Scheltema 2010A, p. 19.

geldschuldentitel.⁵⁸ Artikel 4:85, tweede lid, Awb is alleen van toepassing op leges die moeten worden betaald voordat een aanvraag in behandeling wordt genomen en waarvoor geldt dat bij niet-betaling de aanvraag niet in behandeling wordt genomen of wordt afgewezen.⁵⁹ De bouwleges vallen niet onder deze uitzondering, nu daarvoor niet geldt dat de aanvraag voor een bouwvergunning niet in behandeling wordt genomen indien de leges niet worden betaald. Hierbij gaat het om een gemeentelijke belasting, waarop titel 4.4 Awb wel van toepassing is.⁶⁰

In artikel 4:85, derde lid, Awb is voorts bepaald dat de geldschuldentitel niet van toepassing is op verplichtingen tot betaling die bij uitspraak van de bestuursrechter zijn opgelegd. Hierbij gaat het om uitspraken die hun grondslag vinden in hoofdstuk 8 van de Awb, zoals uitspraken tot vergoeding van schade, griffierechten of proceskosten.⁶¹ Toepassing van titel 4.4 Awb is niet nodig, omdat dergelijke uitspraken op grond van artikel 8:76 Awb een executoriale titel opleveren die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden tenuitvoergelegd.⁶² Wanneer de rechter zelf in de zaak voorziet en op grond van artikel 8:72, vierde lid of artikel 8:72a Awb de inhoud van een financiële beschikking bepaalt, is titel 4.4 Awb echter wel van toepassing.⁶³ In dat geval stelt hij namelijk niet een verplichting tot betaling bij zijn uitspraak vast, maar bepaalt hij hoe het bestuursorgaan had dienen te beslissen.⁶⁴ De inning of betaling van deze geldschulden door het bestuursorgaan dient op dezelfde wijze plaats te vinden als wanneer de beschikking door het bestuursorgaan meteen op de juiste wijze zou zijn vastgesteld.⁶⁵ Dit betekent dat degene ten gunste van wie de rechter door zelf in de zaak te voorzien een betalingsverplichting voor het bestuursorgaan vaststelt, een afzonderlijke executoriale titel moet gaan halen alvorens tot tenuitvoerlegging te kunnen overgaan.⁶⁶

⁵⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31. Zie ook Jacobs 2011, p. 310, Scheltema 2010A, p. 19.

⁵⁹ Zie ook Scheltema 2010A, p. 19.

⁶⁰ Zie de art. 229 en 231 Gemw en art. 1 IW 1990 en *Kamerstukken II* 2006/7, 31 124, nr. 3, p. 67. In gelijke zin Scheltema 2010A, p. 19.

⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31. Jacobs 2011, p. 310; Scheltema 2010A, p. 19; Van Hees & Laurijssens 2000, p. 152; Du Perron 2000, p. 2; Neerhof & Schlössels 2000, p. 1022.

⁶² Zie ook Du Perron 2000, p. 2.

⁶³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31-32. Zie hieromtrent Jacobs 2011, p. 310; Du Perron 2000, p. 2; Neerhof & Schlössels 2000, p. 1022.

⁶⁴ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32. Jacobs 2011, p. 210.

⁶⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁶⁶ Du Perron 2000, p. 2. Du Perron merkt op dat niet duidelijk is waarom de wetgever tot deze beslissing is gekomen.

Titel 4.4 wordt uitgezonderd in andere wet in formele zin

In de vierde plaats blijkt dat titel 4.4 Awb soms in een andere wet in formele zin geheel buiten toepassing wordt verklaard. Een voorbeeld biedt artikel 2a van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften, waarin is neergelegd dat titel 4.4 Awb niet van toepassing is op het ingevolge deze wet opleggen en de inning van een administratieve sanctie.⁶⁷

Titel 4.4 Awb vindt geen toepassing, gelet op uitputtende Unierechtelijke regeling

Het is ook mogelijk dat titel 4.4 Awb of bepaalde onderdelen daarvan geen toepassing kunnen vinden gelet op een uitputtende Unierechtelijke regeling. Een eerste voorbeeld hiervan biedt het Communautair Douanewetboek.⁶⁸ In hoofdstuk 3 van dit wetboek is een uitputtende regeling neergelegd omtrent de invordering en betaling van rechten en terugbetaling en kwijtschelding van het bedrag aan in- en uitvoerrechten. Een tweede voorbeeld is te vinden in de Verordening nr. 885/2006 van 21 juni 2006 van de Commissie houdende uitvoeringsbepalingen van de Verordening nr. 1290/2005 van de Raad met betrekking tot de erkenning van de betaalorganen en andere instanties en de goedkeuring van de rekeningen inzake het Europees Landbouwgarantiefonds (ELGF) en het Europees Landbouwfonds voor Plattelandsontwikkeling (ELFPO).⁶⁹ In artikel 5 ter van deze verordening is neergelegd dat onverminderd de andere handhavingsmaatregelen waarin het nationale recht voorziet, de lidstaten elke nog openstaande vordering op een begunstigde die overeenkomstig het nationale recht is komen vast te staan, verrekenen met welke betaling dan ook die het voor de inning van de vordering verantwoordelijke betaalorgaan inde toekomst aan dezelfde begunstigde moet doen.⁷⁰ Het CBb heeft in een uitspraak 25 april 2012 uitgemaakt dat deze bepaling een rechtstreekse bevoegdheid tot verrekening voor de Staatssecretaris van Economische Zaken, Landbouw en Innovatie schept.⁷¹ Een derde voorbeeld biedt de Verordening nr. 2988/95 waarin het

⁶⁷ Deze wet is dan ook gekozen als basis voor een casestudy. Zie hoofdstuk 5.

⁶⁸ Zie de Verordening nr. 450/2008 tot vaststelling van het communautair douanewetboek (gemoderniseerd douanewetboek), *Pb* 2008, L 145/1. Ingevolge art. 188 lid 2 treden de daarin neergelegde bepalingen ten laatste met ingang van 24 juni 2013 in werking.

⁶⁹ *Pb*. 2006, L 171/90.

⁷⁰ Zie hieromtrent Van den Brink 2012, p. 417. Art. 5 ter is ingevoegd bij Verordening (EG) nr. 1034/2008 van de Commissie van 21 oktober 2008.

⁷¹ CBb 25 april 2012, *NJB* 2012, 1189. Het CBb overweegt in r.o. 2.5.4 dat verweerder zich terecht bevoegd heeft geacht – en zelfs verplicht was – om tot verrekening over te gaan. Het CBb wijdt geen aandacht aan het feit dat art. 5 ter van de Verordening nr. 885/2006 voorschrijft dat de lidstaten tot verrekening overgaan. Het is de vraag of uit deze bepaling ook een bevoegdheid voor een individueel bestuursorgaan kan worden afgeleid. Het CBb lijkt van mening te zijn dat dit wel het geval is. Zie ook CBb 20 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:172 waarin het CBb overweegt dat uit art. 5ter van de Verordening nr. 885/2006 rechtstreeks volgt dat de Staatssecretaris van EZ bevoegd en verplicht is om tot verrekening van betalingen aan appellante met een vordering op appellante over te gaan.

gaat om de bescherming van de financiële belangen van de EU,⁷² wat betreft de in artikel 3 neergelegde regeling inzake aanvang en de stuiting van de verjaringstermijn die geldt voor het terugvorderen van onverschuldigd betaalde bedragen. Wanneer deze Verordening van toepassing is, kunnen de bepalingen van titel 4.4 Awb terzake niet worden toegepast.⁷³

3.2.4 De vaststelling van de verplichting tot betaling van een geldsom

De hoofdregel is dat de verplichting tot betaling van een geldsom bij beschikking wordt vastgesteld.⁷⁴ Dit betekent dat deze verplichting eerst ontstaat doordat een beschikking tot stand komt.⁷⁵ Dit geldt zowel voor gevallen waarin de overheid moet uitbetalen, als voor gevallen waarin zij de schuldeiser is.⁷⁶ Volgens de memorie van toelichting ligt het voor de hand dat, wanneer de burger moet betalen, hij eerst door middel van een beschikking op de hoogte wordt gesteld van zijn verplichting tot betaling.⁷⁷ In de meeste gevallen kan van de burger niet worden verlangd dat hij alleen op grond van de wet weet dat hij een geldschuld heeft.⁷⁸ Ook de precieze hoogte van die schuld zal niet altijd duidelijk zijn. Ter wille van de rechtszekerheid behoort ook bij betalingen door de overheid als regel een beschikking vooraf te gaan aan de verplichting tot betaling.⁷⁹ Door het geven van de beschikking komt immers vast te staan wat de grondslag voor de betaling is en welk bedrag moet worden betaald.⁸⁰ Onduidelijkheid over de betaling wordt daarmee vermeden.⁸¹ Voorts dient de beschikking als grondslag voor een procedure bij de bestuursrechter, wanneer de burger het niet eens is met de hoogte van de betaling door de overheid.⁸²

In sommige bijzondere wetgeving is een voorziening getroffen om uitspraken van tuchtcolleges gelijk te stellen met beschikkingen als bedoeld in artikel 4:86 Awb.⁸³ Voor dwangsommen geldt verder dat de betalingsverplichting niet ontstaat op het moment van het nemen van de beschikking waarbij de

⁷² De Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 van de Raad van 18 december 1995 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, *PbEU* L 312/1.

⁷³ Zie bijv. ABRvS 30 december 2009, *AB* 2010, 283, m.nt. Van den Brink & Den Ouden.

⁷⁴ Zie art. 4:86 lid 1 Awb.

⁷⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁷⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁷⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁷⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁷⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32. Zie ook Scheltema 2010A, p. 32.

⁸⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁸¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁸² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.

⁸³ Zie art. 28 lid 2 Loodsenwet waarin is bepaald dat een uitspraak van het tuchtcollege wordt aangemerkt als een dergelijke beschikking. In art. 55p lid 3 Zeevaartbemanningwet is voorts bepaald dat een uitspraak van het tuchtcollege met betrekking tot het opleggen van een geldboete wordt aangemerkt als een beschikking als bedoeld in art. 4:86 Awb.

last onder dwangsom wordt opgelegd, maar op het moment dat na afloop van de begunstigingstermijn niet aan de last is voldaan en dus ingevolge artikel 5:33 Awb van rechtswege dwangsommen worden verbeurd.⁸⁴ Het moment waarop de dwangsommen worden verbeurd, hangt af van de gekozen modaliteit.⁸⁵ De last kan immers een verbeurde ineens, per tijdseenheid of per geconstateerde overtreding inhouden.⁸⁶ Dit heeft tot gevolg dat ook het moment van ontstaan van de betalingsverplichting bij dwangsommen kan variëren.⁸⁷

Op grond van artikel 4:88 Awb is het mogelijk dat bij wettelijk voorschrift wordt bepaald dat een geldsom moet worden betaald zonder dat dit bij beschikking is vastgesteld. Voor bepaalde betalingen, bijvoorbeeld geldschulden op het gebied van de sociale zekerheid of de belasting die regelmatig moeten worden betaald, ligt het namelijk niet voor de hand dat deze steeds bij beschikking worden vastgesteld.⁸⁸ Het gaat daarbij bijvoorbeeld om de omzetbelasting en premies en belastingen die werkgevers moeten afdragen. Dergelijke verplichtingen tot betaling zijn niet afhankelijk van een door een bestuursorgaan gegeven beschikking maar worden rechtstreeks veroorzaakt door een wettelijk voorschrift dat aan een bepaald feit rechtsgevolgen verbindt.⁸⁹ Wanneer sprake is van een dergelijk feit ontstaat een betalingsverplichting waarvan ook de omvang door de wet wordt bepaald.⁹⁰ Ingevolge artikel 4:88, tweede lid, Awb wordt bij wettelijk voorschrift eveneens voorgeschreven binnen welke termijn de betaling moet plaatsvinden. Verder is van belang dat een belanghebbende alsnog kan bewerkstelligen dat de op het bestuursorgaan rustende verplichting tot betaling zo spoedig mogelijk alsnog bij beschikking wordt vastgesteld. In dat geval dient een belanghebbende binnen een redelijke termijn om een beschikking te verzoeken.⁹¹ Opgemerkt wordt dat artikel 4:88, tweede lid, Awb niet van toepassing is op betalingsverplichtingen van burgers die rechtstreeks uit de wet voortvloeien. Dit betekent echter niet dat daarmee de burger de toegang naar de bestuursrechter geheel wordt ontzegd. De sanctionering van het niet voldoen aan de betalingsverplichting geschiedt doorgaans namelijk bij een voor bezwaar en beroep vatbare

⁸⁴ Scheltema 2010A, p. 32. Zie ook Michiels in punt 2 van zijn noot bij ABRvS 13 januari 2010, AB 2010, 77 en Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008, p. 426. Anders: IJdema 2012, p. 1 en IJdema & Hoekstra 2009, p. 3. Zij menen dat de verplichting tot betaling van een dwangsom ontstaat bij het opleggen van een last onder dwangsom, gelet op de tekst van art. 5:31d, aanhef en onder b, Awb. Volgens hen heeft deze verplichting een voorwaardelijk karakter, nu zij afhankelijk is gesteld van een toekomstige gebeurtenis (het niet of niet-tijdig uitvoeren van de last). Zie hierover meer par. 5.7.

⁸⁵ Scheltema 2010A, p. 32; Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008, p. 426; ABRvS 6 november 2013, 201301822/1/A1.

⁸⁶ Scheltema 2010A, p. 32; Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008, p. 426.

⁸⁷ Scheltema 2010A, p. 32; Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008, p. 426.

⁸⁸ Jacobs 2011, p. 313.

⁸⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31.

⁹⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 31.

⁹¹ Kortmann 2011, p. 53; Scheltema 2010B, p. 544.

beslissing.⁹² Voor bestuurlijke dwangsommen geldt een van artikel 4:86 én 4:88 Awb afwijkende regeling. Dwangsommen worden namelijk van rechtswege verbeurd,⁹³ om vervolgens bij de invorderingsbeschikking te worden vastgesteld.⁹⁴ In paragraaf 5.7.3 wordt hier nog uitvoeriger op ingegaan.

Ingevolge het tweede lid van artikel 4:86, aanhef en onder a, vermeldt de beschikking in ieder geval de te betalen geldsom. Slechts in een enkel geval zal de burger reeds uit anderen hoofde weten hoe hoog het verschuldigde bedrag precies is.⁹⁵ In het sociaizekerheidsrecht en het ambtenarenrecht kan de vraag rijzen of met de te betalen geldsom een bruto dan wel een netto bedrag wordt bedoeld. Volgens de memorie van toelichting dient deze vraag te worden beantwoord aan de hand van de interpretatie van de wetgeving waaruit de verplichting tot betaling voortvloeit.⁹⁶ In de tweede plaats is in artikel 4:86, tweede lid, aanhef en onder b, neergelegd dat ook de termijn waarbinnen de betaling moet plaatsvinden dient te worden vermeld. Gelet op artikel 4:87, eerste lid, Awb is de betalingstermijn in beginsel zes weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. In het tweede lid is neergelegd dat bij of krachtens wettelijk voorschrift een andere termijn voor de betaling kan worden vastgesteld. Het is ook mogelijk dat de beschikking zelf een later tijdstip vermeldt. Verder opent artikel 4:94 Awb de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen in de beschikking tot uitstel van de betaling.⁹⁷

Wanneer het bestuursorgaan in de beschikking tot een betaling slechts een datum wil vermelden waarop uiterlijk moet zijn betaald, dient bij het bepalen daarvan rekening te worden gehouden met de Algemene termijnenwet.⁹⁸ Dit betekent dat een betalingstermijn die op een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag eindigt, wordt verlengd tot en met de eerstvolgende dag die niet een zaterdag, zondag of een algemeen erkende feestdag is.⁹⁹ Let wel, het is mogelijk dat in bijzondere wetgeving de Algemene termijnenwet buiten toepassing wordt verklaard.¹⁰⁰ Wanneer de betalingstermijn niet is vermeld, kan dat reden zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te

⁹² Zo leidt het niet voldoen aan de wettelijke verplichting omzetbelasting af te dragen tot een appellabele naheffingsbeschikking waarbij de bestuursrechtelijke weg wordt ingeslagen. Ter zijde kan worden opgemerkt dat de verbindendheid van de regeling door de civiele rechter kan worden getoetst

⁹³ Van Buuren, Jurgens & Michiels 2011, p. 195.

⁹⁴ Zie art. 5:33 en 5:37 Awb. Zie hieromtrent Kortmann 2011, p. 53. Kritisch over deze regeling zijn Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008, p. 426 e.v.

⁹⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32. Zie echter par. 5.7.3 en 6.3.2 over de bestuurlijke 'incassobrief'.

⁹⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 33.

⁹⁷ Jacobs 2011, p. 311.

⁹⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 33.

⁹⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 33.

¹⁰⁰ Zie bijvoorbeeld art. 9 lid 10 IW 1990.

achten.¹⁰¹ In dat geval is de betrokkene niet in verzuim.¹⁰² Jacobs stelt terecht dat deze passage zo moet worden uitgelegd dat zij uitsluitend ziet op het geval dat de betalingsbeschikking betrekking heeft op een verplichting tot betaling aan de overheid.¹⁰³ Het zou merkwaardig zijn als een bestuursorgaan zich zou kunnen beroepen op verschoonbare termijnoverschrijding, wanneer het zelf is vergeten in een beschikking op grond waarvan het bestuursorgaan moet betalen aan een burger een betalingstermijn op te nemen.

De zinsnede 'in ieder geval' duidt erop dat ook andere zaken in de beschikking moeten of kunnen staan.¹⁰⁴ Uit de memorie van toelichting volgt dat bij periodieke betalingen ook het tijdvak waarvoor de betaling geldt, moet worden vermeld.¹⁰⁵ Voorts dient op grond van de artikelen 3:46 en 3:47 Awb een beschikking te berusten op een deugdelijke motivering, die wordt vermeld bij de bekendmaking. Dit betekent onder meer dat de beschikking voor zover mogelijk het wettelijk voorschrift moet vermelden waarop de betalingsverplichting is gebaseerd.¹⁰⁶ Een burger moet immers weten waarom hij moet betalen of geld ontvangt. In sommige gevallen is het vermelden van één of meer wettelijke voorschriften onvoldoende, namelijk wanneer de betrokkene op grond van die vermelding alleen in redelijkheid niet kan worden geacht te weten waarom hij moet betalen.¹⁰⁷ In dat geval moet ook de aard van de schuld worden vermeld.¹⁰⁸

Artikel 4:86 Awb schrijft niet voor dat het bestuursorgaan de sanctie vermeldt ingeval de betalingstermijn in de beschikking wordt overschreden. Volgens de memorie van toelichting mag bekend worden verondersteld dat men noch in het bestuursrecht noch in het privaatrecht straffeloos kan verzuimen tijdig te betalen.¹⁰⁹ Wanneer uiteindelijk aanmaning nodig is, volgt uit artikel 4:112, derde lid, Awb, dat dan wordt vermeld dat bij niet tijdige betaling die kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen. Evenmin is voorgeschreven dat wordt vermeld op welke wijze de schuldenaar zijn schuld kan of zal voldoen.¹¹⁰ Volgens de memorie van toelichting zal dit in de meeste gevallen geen probleem zijn, nu in de beschikking vaak standaard zal worden meegedeeld op welk bank- of gironummer betaling kan of zal plaatsvinden of wordt –

¹⁰¹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 33.*

¹⁰² *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 33.* Zie ook Jacobs 2011, p. 311.

¹⁰³ Jacobs 2011, p. 311.

¹⁰⁴ Jacobs 2011, p. 311.

¹⁰⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 32.*

¹⁰⁶ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34.*

¹⁰⁷ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34;* Scheltema 2010A, p. 35.

¹⁰⁸ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34.*

¹⁰⁹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34.*

¹¹⁰ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34.*

indien het geldschulden aan de overheid betreft – een acceptgiro bijgesloten met behulp waarvan het bedrag kan worden overgemaakt.¹¹¹ In de interviews met rechtshulpverleners is echter met klem benadrukt dat de beschikking waarbij de geldschuld wordt vastgesteld niet duidelijk genoeg kan zijn. Burgers realiseren zich vaak niet welke gevolgen er kunnen zijn verbonden aan de niet (tijdige) betaling van een geldschuld. Bovendien worden sommige burgers op grote schaal geconfronteerd met beschikkingen met betrekking tot geldschulden; hoe meer (duidelijk gestructureerde) informatie deze beschikkingen bevatten, hoe groter de kans dat de burger aan zijn verplichtingen zal voldoen, aldus de bevroegde deskundigen.

3.3 Betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld

3.3.1 Inleiding

Uitgangspunt van de betalingsregeling met betrekking tot bestuursrechtelijke geldschulden is de vaststelling dat de regels in het BW geschreven zijn voor verhoudingen met een privaatrechtelijk karakter en dat zij niet vanzelfsprekend ook de meest geschikte regels zijn in de bestuursrechtelijke context.¹¹² In de betalingsregeling in de Awb is daarom op een aantal punten afgeweken van de regels over nakoming van geldschulden zoals die zijn te vinden in de artikelen 6:27 e.v. en 6:111 e.v. BW. Dat heeft ook te maken met een ander probleem bij de toepassing van de privaatrechtelijke regels: het gebrek aan efficiëntie. Indien een burger zijn schuld aan de overheid niet wil voldoen, is de overheid op grond van het privaatrechtelijke systeem genoodzaakt de burgerlijke rechter in te schakelen, teneinde een vonnis te verkrijgen waarin de schuldenaar tot nakoming wordt veroordeeld. Bij publiekrechtelijke schulden is dit te meer een bezwaar, aangezien in veel gevallen een procedure bij de bestuursrechter aan de invorderingsprocedure zal zijn voorafgegaan. In elk geval heeft de belanghebbende de gelegenheid gehad om een dergelijke procedure aan te spannen. Een belangrijk nadeel zou zijn dat door deze cumulatie van procedures ernstige vertraging optreedt, wat ook uit een oogpunt van rechtshandhaving bezwaarlijk kan zijn.

Daarnaast was voor de wetgever belangrijk dat de regels van het bestuursrecht, die dus een apart instrumentarium uitmaken naast het beschikbare civielrechtelijke instrumentarium, niet nodeloos van die van het privaatrecht afwijken. Waar mogelijk hebben de ontwerpers daarom aansluiting bij het privaatrecht gezocht.¹¹³

¹¹¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 34.

¹¹² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 16.

¹¹³ MvT (voorontwerp), p. 14-17, 28 en 45-48. Uit de jurisprudentie van de Hoge Raad blijkt dat de regels over onverschuldigde betaling en over verrekening – voor zover uit de wet of de aard van de rechtsverhouding niet

3.3.2 *Wijze van betaling*

De geldschuldenregeling bevat een regeling voor de wijze waarop bestuursrechtelijke geldschulden moeten worden betaald. De girale betaling van bestuursrechtelijke geldschulden wordt in de artikelen 4:89 en 4:90 Awb – in afwijking van hetgeen in de artikelen 6:112 en 6:114 BW is bepaald – als hoofdregel vastgelegd. In het algemeen zal betaling door middel van contant geld volgens de toelichting voor de overheid snel bezwaarlijk zijn, gelet op de rentederving als gevolg van het aanhouden van contant geld en vanwege de risico's van verlies en diefstal die de fysieke bewaring, aanvulling en afstorting van contant geld meebrengen.¹¹⁴

De bestuursrechtelijke geldschuld is, net als op grond van artikel 6:116, eerste lid, BW het geval is, een brengschuld. Volgens de artikelen 6:115 en 6:116 BW is hoofdregel dat betaling moet plaatsvinden in het land waar de schuldeiser is gevestigd.¹¹⁵ Op grond van artikel 6:116, tweede lid, BW kan de schuldeiser binnen dat land de plaats van betaling aanwijzen. Betaling dient derhalve in het algemeen (giraal) te geschieden op een daartoe bestemde rekening ten name van de schuldeiser. Dit brengt mee dat – tenzij zich een geval voordoet als bedoeld in artikel 4:90 Awb waarin girale betaling bezwaarlijk is – een burger girale betaling door de overheid moet accepteren en daarmee ook over een rekening voor girale betalingen dient te beschikken. Daar staat tegenover dat soms verschillende bestuursorganen tot eenzelfde rechtspersoon behoren. Daarom mag van het bestuursorgaan worden verlangd dat het duidelijk maakt, bijvoorbeeld in de beschikking waarbij de verplichting tot betaling wordt vastgesteld, op welk rekeningnummer de betaling dient te geschieden. Om die reden spreekt het eerste lid van een 'daartoe door de schuldeiser bestemde' rekening.

Op grond van artikel 4:89, tweede lid, Awb dient betaling in beginsel in euro plaats te vinden. De ratio van deze regel is volgens de toelichting dat in het bestuursrechtelijk betalingsverkeer de plaats van vestiging in beginsel tot de risicosfeer van de wederpartij van het bestuursorgaan behoort. Aangezien geldschulden brengschulden zijn, is de regel van artikel 4:89, tweede lid, Awb volgens de toelichting in het bijzonder van belang indien de wederpartij van het bestuursorgaan is gevestigd in

het tegendeel voortvloeit – in het bestuursrecht van overeenkomstige toepassing zijn (HR 25 oktober 1991, *NJ* 1992, 299, resp. HR 28 mei 1993, *NJ* 1994, 435).

¹¹⁴ Scheltema 2010A, p. 40 e.v.

¹¹⁵ Scheltema 2010A, p. 40 e.v.

een land waar de euro geen wettig betaalmiddel is.¹¹⁶ Op deze hoofdregel kan op grond van artikel 4:89, tweede lid, Awb in een besluit een uitzondering worden gemaakt, ook zonder dat de bevoegdheid daartoe in een bijzonder wettelijk voorschrift is vastgelegd.

Artikel 4:89, derde lid, Awb bepaalt net als artikel 6:114, tweede lid, BW dat bij bijschrijving op de rekening van de schuldeiser als tijdstip van betaling geldt het moment waarop de rekening van de schuldeiser wordt gecrediteerd. Dat is het moment waarop het giraal betaalde bedrag op de rekening van de schuldeiser wordt bijgeboekt. Dit moment is onder meer van belang voor het intreden van verzuim en de daaruit voortvloeiende consequenties.

Artikel 4:89, vierde lid, Awb derogeeft volgens de toelichting echter niet aan de bepalingen over volmacht van titel 3.3 BW.¹¹⁷ Op grond van de schakelbepaling van artikel 3:79 BW gelden deze bepalingen mede in bestuursrechtelijke verhoudingen. Ook zonder een specifiek daarop gericht wettelijk voorschrift blijven betalingen aan een vertegenwoordiger derhalve mogelijk. Datzelfde geldt blijkens de toelichting indien een beperkt recht op een vordering is gelegd, voor zover die vatbaar is voor het vestigen van een beperkt recht.

Op grond van artikel 4:90, eerste lid, Awb kan, indien girale betaling naar het oordeel van het bestuursorgaan bezwaarlijk is, een bestuursorgaan betaling in andere vorm ontvangen of verrichten. Het bestuursorgaan zal bij de beantwoording van de vraag of girale betaling bezwaarlijk is uiteraard de algemene beginselen van behoorlijk bestuur in acht moeten nemen.¹¹⁸ De algemene beginselen van behoorlijk bestuur brengen mee dat het zal moeten gaan om een voor een burger toegankelijke, eenvoudige en niet onnodig kostbare wijze van betaling. Zo is denkbaar dat een bestuursorgaan bepaalt dat parkeergelden alleen per chipknip mogen worden voldaan.¹¹⁹ Bij het voorgaande moet worden bedacht dat een bestuursorgaan kan bepalen dat betaling op andere wijze kan plaatsvinden indien girale betaling bezwaarlijk is. Dat betekent echter niet dat een burger in die gevallen ook verplicht is om op een andere wijze te betalen. Girale betaling blijft dan in beginsel mogelijk. Dat wordt alleen anders indien bij wettelijk voorschrift is bepaald dat op een (bepaalde) andere wijze (bij uitsluiting) dient te worden betaald.¹²⁰ Omgekeerd kan bij betalingen door de overheid worden

¹¹⁶ Scheltema 2010A, p. 40 e.v.

¹¹⁷ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II* 2013, nr. 205.

¹¹⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 7, p. 15.

¹¹⁹ Althans, voor zolang de chipknip nog bestaat als wettig betaalmiddel. Zie NRC Handelsblad 27 maart 2013, 'De chipknip verdwijnt in 2015' <www.nrc.nl/nieuws/2013/03/27/de-chipknip-verdwijnt-in-2015/>.

¹²⁰ Scheltema 2010A, p. 40 e.v.

gedacht aan de uitbetaling in contant geld van bijstand aan personen zonder vaste woon- of verblijfplaats.

Een bestuursorgaan dat tot invordering wil overgaan, moet zijn schuldenaar in beginsel eerst schriftelijk aanmanen tot betaling binnen twee weken vanaf de dag na verzending. Bij wettelijke regeling kan een andere (ook kortere) termijn worden vastgesteld. De aanmaning dient er toe te voorkomen dat nodeloos tot kostbare invorderingsmaatregelen wordt overgegaan. Zij leidt niet tot verlenging van de betalingstermijn. De schuldenaar blijft in verzuim en de wettelijke rente blijft verschuldigd. De aanmaning moet vermelden dat bij gebreke van tijdige betaling op kosten van de schuldenaar invorderingsmaatregelen kunnen worden gebruikt. Het bestuursorgaan kan voor de aanmaning een forfaitaire vergoeding in rekening brengen. Deze bedragen op grond van artikel 4:113, eerste lid, thans € 6,- bij schulden tot € 454,¹²¹ en € 15,-¹²² bij bedragen boven dit bedrag. De aanmaning moet op grond van het tweede lid van de bepaling de in rekening gebrachte kosten vermelden

Pas nadat de termijn van de aanmaning is verstreken, kan het bestuursorgaan tot invordering overgaan. De wet kan evenwel bepalen dat invordering bij wege van dwangbevel onmiddellijk na het ontstaan van de betalingsverplichting mogelijk is (versnelde invordering). In dat geval is geen aanmaning vereist.

3.3.3 De kosten van de betaling

In artikel 4:91, eerste lid, Awb is een regeling getroffen voor de met een betaling samenhangende kosten. Artikel 4:91, eerste lid, Awb stemt overeen met artikel 6:47 BW, dat bepaalt dat de kosten van de betaling voor rekening komen van de schuldenaar. Het voorgaande neemt volgens de toelichting niet weg dat een bestuursorgaan de mogelijkheid heeft de kosten van betaling door een burger voor zijn rekening te nemen.¹²³ Voor betalingen aan niet EU-ingezetenen geldt echter op grond van artikel 4:91, tweede lid, Awb een bijzondere van artikel 6:47, eerste lid, BW afwijkende regel. Ex artikel 4:91, tweede lid, Awb komen de kosten van betaling dan voor rekening van de ontvanger, nu deze in mindering worden gebracht op het te betalen bedrag. De ratio daarvan is

¹²¹ Dit bedrag komt overeen met fl. 1.000,-.

¹²² Op 1 januari 2013 is de Wet aanpassing bestuursprocesrecht in werking getreden. Art. 11:2 lid 1 Awb houdt in dat alle bij of krachtens de Awb vastgestelde bedragen jaarlijks bij regeling van de minister van Veiligheid en Justitie worden aangepast aan de ontwikkelingen van de consumentenprijsindex. Daarbij worden bedragen rekenkundig afgerond op hele euro's. Het heeft geresulteerd in een verhoging van € 14,- naar € 15,-.

¹²³ Scheltema 2010A, p. 62 e.v.

volgens de toelichting dat wanneer de ontvanger zich buiten Nederland vestigt het niet voor de hand ligt dat het betalende bestuursorgaan daarvan de kosten moet dragen. In het bestuursrechtelijke betalingsverkeer ligt de plaats van vestiging in beginsel in de risicosfeer van de ontvanger. Bij (bijzonder) wettelijk voorschrift kan echter een uitzondering op artikel 4:91, tweede lid, Awb worden gemaakt. Met betrekking tot betalingen binnen de EU kunnen in beginsel echter geen kosten in rekening worden gebracht gelet op artikel 58 van EU-verordening 574/72.¹²⁴ Dit artikel lijkt het in rekening brengen van die kosten bij betalingen binnen de EU-landen te verbieden. Voor dergelijke betalingen geldt artikel 4:91, tweede lid, Awb derhalve niet.

Conform artikel 4:92, eerste lid, strekt betaling ter voldoening van een bepaalde geldschuld in de eerste plaats tot mindering van de kosten, vervolgens tot mindering van de verschenen rente en ten slotte tot mindering van de hoofdsom en de lopende rente. Het kan zijn dat de schuldenaar pas na het verstrijken van de reguliere betalingstermijn betaalt en dat het verschuldigde bedrag inmiddels is opgelopen met eventuele aanmanings- en invorderingskosten, alsmede wettelijke rente. Er kan dan onduidelijkheid ontstaan als de schuldenaar het verschuldigde bedrag niet volledig betaalt. Indien niet de volgorde vaststaat aan welke posten de betaling achtereenvolgens moet worden toegerekend, kan ook niet worden bepaald welk bestanddeel van de schuld al dan niet volledig is voldaan. In verband met de rechtszekerheid wordt daarom uitdrukkelijk in de wet bepaald welke volgorde van toerekening geldt. Daarbij is aangesloten bij Boek 6 BW: krachtens artikel 6:44, eerste lid, BW geldt dat betaling van een op een bepaalde verbintenis toe te rekenen geldsom in de eerste plaats strekt in mindering van de kosten, vervolgens in mindering van de verschenen rente en ten slotte in mindering van de hoofdsom en de lopende rente.

De schuldenaar kan verschillende geldschulden bij hetzelfde bestuursorgaan hebben en kan conform artikel 4:92, tweede lid, bij de betaling aangeven ter voldoening van welke geldschuld zijn betaling geschiedt. Daarmee kan hij voorkomen dat de betaling wordt toegerekend aan een geldschuld die hij nog betwist. Dit voorschrift is ontleend aan artikel 6:43, eerste lid, BW aangaande de toerekening van privaatrechtelijke geldschulden.

¹²⁴ Verordening (EEG) Nr. 574/72 van de Raad van 21 maart 1972 tot vaststelling van de wijze van toepassing van Verordening (EEG) nr. 1408/71 betreffende de toepassing van de sociale-zekerheidsregelingen op werknemers en zelfstandigen, alsmede op hun gezinsleden, die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. Art. 58 luidt: 'De kosten verbonden aan de uitbetaling van de uitkeringen, met name porto- en bankkosten, kunnen door het uitbetalend orgaan aan de rechthebbenden in rekening worden gebracht, op de wijze, vastgesteld in de door dat orgaan toegepaste wettelijke regeling.' Een en ander sluit ook aan bij de door de Nederlandse banken gehanteerde praktijk ten aanzien van betalingen binnen de Europese Unie.

3.3.4 Verrekening

Door verrekening gaat een geldschuld teniet. In het privaatrecht is verrekening op grond van artikel 6:127, tweede lid, BW mogelijk als aan vier vereisten is voldaan. Nodig is dat (i) partijen over en weer schuldeiser zijn, (ii) de vordering beantwoordt aan de schuld, (iii) de schuldenaar bevoegd is om te betalen en (iv) de vordering opeisbaar is en kan worden afgedwongen. In de geldschuldenregeling in de Awb wordt echter een in beginsel ontkennend antwoord gegeven op de vraag of verrekening van bestuursrechtelijke geldschulden mogelijk is. In artikel 4:93 Awb is bepaald dat verrekening als een wijze van nakoming van bestuursrechtelijke geldschulden slechts mogelijk is indien de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien.¹²⁵ Dit is een duidelijke afwijking van het privaatrecht, waarin verrekening van – kort gezegd – tegenover elkaar staande schulden en vorderingen als hoofdregel wel mogelijk is (art. 6:127 BW). Volgens de toelichting is deze afwijking gerechtvaardigd omdat de publiekrechtelijke taken die door de verschillende bestuursorganen binnen hetzelfde openbare lichaam worden uitgeoefend in zodanige mate uiteenlopen dat de mogelijkheid van verrekening van met die taken samenhangende geldschulden en -vorderingen in het algemeen ongewenst is. Verrekening zal vaak niet bij afzonderlijke beschikking gebeuren. Zo bepaalt artikel 15 Algemene wet inzake rijksbelastingen dat voorlopige aanslagen en fiscale voorheffingen worden verrekend met de aanslag. Dat geschiedt doorgaans bij de aanslag zelf, waarin dan vermeld moet worden tot welk bedragen en met welke voorlopige aanslagen en voorheffingen de verrekening plaats vindt, zoals thans ook al gebeurt.

Voor de terugwerkende kracht van de verrekening wordt in artikel 4:93, derde lid, aangesloten bij het privaatrecht. De verrekening werkt terug tot het tijdstip waarop de bevoegdheid tot verrekening is ontstaan. Is over een vordering reeds opeisbare rente betaald, dan werkt de verrekening niet verder terug dan tot het einde van de laatste termijn waarover rente is voldaan.

Het is om die reden van belang dat verrekening slechts kan plaatsvinden indien daarvoor in bijzondere wetgeving een voorziening is getroffen. Verrekening is derhalve op grond van de geldschuldenregeling alleen mogelijk wanneer een bijzonder wettelijk voorschrift dit toelaat. In de bijzondere wetgeving is op vrij ruime schaal in verrekeningsbevoegdheden voorzien.

¹²⁵ De memorie van toelichting verwoordt het op p. 22 aldus: 'Verrekening van een geldschuld met een vordering is slechts mogelijk voor zover de bevoegdheid daartoe in de bijzondere wet is toegekend.' Er zijn volgens diezelfde memorie van toelichting (p. 41) vele bestuursrechtelijke wettelijke voorschriften die de bevoegdheid tot verrekening toekennen. Voorbeelden daarvan zijn onder meer te vinden in art. 24 IW 1990 dat de ontvanger de bevoegdheid verschaft rijksbelastingen en andere belastingen en heffingen met elkaar te verrekenen en in art. 7.4 WSF 2000 dat de bevoegdheid toekent te veel toegekende en uitbetaalde studiefinanciering te verrekenen.

Daarnaast kan – in algemene zin – op grond van artikel 4:95,¹²⁶ vierde lid, Awb, wanneer na het toekennen van een voorschot een betalingsverplichting is vastgesteld, het voorschot met het te betalen bedrag worden verrekend. Bij wijze van voorbeeld kan in dit verband worden verwezen naar een uitspraak van de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State van 25 augustus 2010.¹²⁷ In deze zaak had het College voor zorgverzekeringen via een verrekening te veel betaalde subsidies gecompenseerd met voorschotten op de verleende subsidies voor het opvolgende subsidiejaar. Op grond van artikel 4:57, eerste lid, Awb, kan het College volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State de onverschuldigd betaalde voorschotten terugvorderen en, gelezen in samenhang met het derde lid, kan het College de terug te vorderen bedragen verrekenen met aan de stichting voor dezelfde activiteit verstrekte subsidies AWBZ voor een ander tijdvak. Dat het College eveneens onverschuldigd betaalde voorschotten voor de subsidiejaren 2004 en 2005 verrekent met de subsidiëring in 2008, doet aan die bevoegdheid niet af. Zolang de subsidie niet is vastgesteld moet de subsidieaanvrager er rekening mee houden dat de subsidie lager kan worden vastgesteld en kan worden teruggevorderd. Van belang is dat de Afdeling bij haar beoordeling ook de belangen van de subsidiegerechtigde mee laat wegen en met name nagaat of het College naar redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid om de teveel betaalde voorschotten te verrekenen. In hetgeen de stichting heeft aangevoerd is volgens de Afdeling in dit geval geen grond gelegen voor het oordeel dat het College niet in redelijkheid gebruik heeft kunnen maken van zijn bevoegdheid de over 2006 teveel betaalde voorschotten te verrekenen met de over 2008 verleende subsidie en van de over 2007 teveel betaalde subsidie terugbetaling te verlangen. Daarbij heeft het College zich volgens de ABRvS terecht op het standpunt gesteld dat het niet gaat om gelden die al zijn uitgegeven, maar om bij wijze van voorziening gereserveerde gelden, zodat de wijze van terugvordering de stichting niet voor onoverkomelijke problemen hoeft te stellen. Uit deze uitspraak volgt dat onder omstandigheden de verrekening als onredelijk kan worden aangemerkt, waarbij het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb als ondergrens zal functioneren.¹²⁸

Tijdens interviews met rechtshulpverleners kwam uitdrukkelijk naar voren dat het verrekenen van geldschulden met te verstrekken voorschotten in de praktijk voor grote problemen kan zorgen, zeker in gevallen waarin burgers te maken krijgen met de invordering van meerdere geldschulden door

¹²⁶ Dit artikel geeft het bestuursorgaan de mogelijkheid een voorschot te verlenen indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld.

¹²⁷ ABRvS 25 augustus 2010, AB 2011, 93, m.nt. Onrust. Zie voor een vergelijkbare zaak: CBb 25 april 2012, *NJB* 2012, 1189, inzake een bedrijfstoeslag.

¹²⁸ Zie ook Rb. Groningen 4 april 2011, *LJN* BQ8504.

verschillende bestuursorganen. Voorschotten worden op grote schaal meegerekend om draagkracht en aflossingsvermogen van burgers te berekenen. Betalingsregelingen raken ernstig doorkruist wanneer die voorschotten worden stopgezet door bestuursorganen die daarmee een geldschuld verrekenen.

Wanneer verrekening op grond van een bijzondere wettelijke bepaling mogelijk is, dient krachtens artikel 4:93, tweede lid, Awb te worden vermeld met welke vordering wordt verrekend en tot welke hoogte verrekening plaatsvindt. Voorts werkt de verrekening dan op grond van artikel 4:93, derde lid, Awb overeenkomstig artikel 6:129, eerste en tweede lid, BW terug. Voor de terugwerkende kracht van de verrekening wordt derhalve aangesloten bij het privaatrecht. Op grond van artikel 4:93, vierde lid, Awb is, evenals in het privaatrecht op grond van artikel 6:135, sub a, BW geldt, verrekening niet toegestaan voor zover beslag op de vordering van de wederpartij niet geldig zou zijn. Daarmee is geen verrekening mogelijk voor zover verrekend wordt onder de zogenaamde beslagvrije voet van artikel 475d Rv. In de praktijk blijkt die beslagvrije voet echter niet stelselmatig te worden gerespecteerd, bijvoorbeeld omdat bij invordering van een geldschuld door het ene bestuursorgaan rekening is gehouden met te verstrekken voorschotten door andere bestuursorganen, die die voorschotten stopzetten in verband met verrekening.¹²⁹

Ten slotte staat uitstel van betaling volgens artikel 4:93, vijfde lid, Awb niet aan verrekening in de weg.¹³⁰

3.3.5 *Uitstel van betaling*

Artikel 4:94 Awb biedt een bestuursorgaan de mogelijkheid om, via een beschikking, uitstel van betaling te verlenen aan de wederpartij.¹³¹ Op deze wijze hoeft de verschuldigde geldsom later dan de in de wet gestelde termijn te worden betaald. De beschikking tot uitstel van betaling vermeldt de termijn waarvoor het uitstel geldt. Het bestuursorgaan kan aan het uitstelbesluit voorschriften verbinden (art. 4:94 leden 3 en 4 Awb). Hoewel de bevoegdheid tot verrekening blijft bestaan, kan het bestuursorgaan gedurende de termijn waarvoor uitstel van betaling is verleend niet aanmanen of (dwang)invorderen. Doordat de beschikking de termijn waarvoor het uitstel geldt dient te vermelden, is het voor de schuldenaar dan ook duidelijk wanneer met het aanmanings- dan wel invorderingstraject (eventueel/weer) zal worden aangevangen. Deze termijn kan afhankelijk worden

¹²⁹ Van der Vlugt, Van den Berg & Van Steenberghe 2013.

¹³⁰ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II* 2013, nr. 237.

¹³¹ Vgl. Rb. Utrecht 2 april 2012, *LJN* BW4360.

gesteld van een toekomstige gebeurtenis. Het is mogelijk om aan de beschikking tot uitstel van betaling voorschriften te verbinden, zoals een betalingsregeling of zekerheidsstelling. Omdat het verzuim zal zijn ingetreden, is over de termijn van uitstel in beginsel wettelijke rente verschuldigd. De schuldenaar is immers in verzuim wanneer hij niet binnen de reguliere termijn heeft betaald. Wanneer het niet de bedoeling is dat de wettelijke rente gedurende het uitstel doorloopt, kan het bestuursorgaan evenwel op grond van artikel 4:101 Awb in de beschikking anders bepalen.

In artikel 4:94 Awb wordt niet bepaald *wanneer* uitstel van betaling kan of moet worden verleend. Er kunnen zich verschillende situaties voordoen waarin de schuldenaar van een bestuursorgaan de verschuldigde geldsom niet binnen de gestelde termijn kan voldoen en betaling van hem ook in redelijkheid niet kan worden gevergd. Niet uitgesloten is bijvoorbeeld dat het bestuursorgaan uitstel van betaling verleent om de belanghebbende de gelegenheid te geven de periode van bezwaar en beroep te kunnen overbruggen. Dit kan wenselijk zijn aangezien bezwaar en beroep geen schorsende werking hebben.¹³² Indien daartoe aanleiding bestaat, kan het bestuursorgaan het uitstel tussentijds beëindigen. Beëindiging van het uitstel doet de betalingsverplichting onverkort herleven en vergt daarom een nieuwe beschikking tot intrekking of wijziging van de uitstelbeschikking. Pas na bekendmaking van die beschikking kan de invorderingsprocedure worden gestart of worden hervat. Een bestuursorgaan kan blijkens artikel 4:94, eerste lid, Awb niet aan zichzelf uitstel van betaling verlenen. Eventueel kan een belanghebbende wanneer het verzoek om uitstel wordt geweigerd de rechter in een voorlopige voorziening verzoeken de beschikking te schorsen, maar veel kans van slagen heeft een dergelijke vordering niet.¹³³

Het bestuursorgaan kan op grond van artikel 4:96 Awb de beschikking tot uitstel van betaling c.q. tot verlening van een voorschot intrekken of wijzigen:

- (a) wanneer de voorschriften niet worden nageleefd;
- (b) wanneer de wederpartij onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid, of
- (c) voor zover veranderde omstandigheden zich verzetten tegen voortduring van het uitstel c.q. de verlening van het voorschot.

Beëindiging van het uitstel doet de betalingsverplichting onverkort herleven en vergt aldus een nieuwe beschikking. Pas na bekendmaking van die beschikking kan de invorderingsprocedure worden gestart of worden hervat. Ingeval een aan het uitstel verbonden voorschrift deels niet wordt

¹³² Art. 6:16 Awb. Vergelijk voor uitstel van betaling bij privaatrechtelijke geldschulden Asser-Hartkamp & Sieburgh 6-I* 2012, nr. 249.

¹³³ Scheltema 2012, p. 73.

nagekomen – bijvoorbeeld door het niet tijdig voldoen van één termijnbetaling – kan er voor worden gekozen dit gedeelte na aanmaning in te vorderen. Het hiervoor genoemde artikel 4:98, tweede lid, staat daaraan niet in de weg, aangezien het uitstel van betaling voor dat gedeelte is verstreken en de schuldenaar derhalve ten aanzien daarvan in verzuim is. De uitstelbeschikking behoeft daarvoor niet te worden ingetrokken.

3.4 Voorschotten

Artikel 4:95 Awb schept voor bestuursorganen de mogelijkheid om vooruitlopend op de vaststelling van een verplichting tot betaling van een geldsom een voorschot te verlenen, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald. Bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald dat *geen* voorschotten worden verleend,¹³⁴ dan wel dat een bestuursorgaan *verplicht* is om een voorschot te verlenen.¹³⁵ Uitgangspunt is hoe dan ook dat bestuursorganen bevoegd zijn om een voorschot te verlenen.¹³⁶ Voor de inwerkingtreding van titel 4.4 Awb gold het omgekeerde: het verlenen van voorschotten was slechts mogelijk wanneer een wettelijk voorschrift dit expliciet toestond.¹³⁷ Voor het verlenen van voorschotten geldt als voorwaarde dat redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld. Dit betekent dat een voorschotbeschikking altijd verband zal houden met een beschikking waarin een voorwaardelijke verplichting tot betaling is neergelegd.¹³⁸ Het is mogelijk – volgens Jacobs verdient het ook de voorkeur – de voorschotbeschikking te combineren met de beschikking waarmee zij verband houdt.¹³⁹ In het kader van de subsidieverstreking betekent dit dat een subsidieverleningsbesluit kan worden gecombineerd met een beschikking waarin een voorschot op de desbetreffende subsidie wordt verleend.¹⁴⁰ Zo kan het aantal beroepsprocedures zoveel mogelijk worden beperkt.¹⁴¹ Volgens vaste jurisprudentie van de CRvB in WW-zaken dient een voorschot de definitieve toekenning zoveel mogelijk te benaderen.¹⁴²

¹³⁴ Zie bijvoorbeeld art. 31 lid 1 WW waarin is bepaald dat het UWV geen voorschot betaalt op de uitkering over tijdvakken waarin het loon niet wordt doorbetaald in verband met een geschil tussen de werknemer en zijn werkgever over het bestaan van ziekte van de werknemer.

¹³⁵ Zie bijvoorbeeld art. 2.2.4 lid 3 WEB.

¹³⁶ Dit betekent dat op elke denkbare aanvraag om een voorschot een beschikking moet volgen, waartegen bezwaar en beroep openstaat. Van der Heide heeft de zorg uitgesproken dat door deze 'omkering' de bestuurlijke lasten flink zullen toenemen. Zie Van der Heide 2005, p. 16. Daarvan is in de praktijkstudie niet gebleken.

¹³⁷ Zie hieromtrent ook Jacobs 2011, p. 323.

¹³⁸ Zie Jacobs 2011, p. 324.

¹³⁹ Jacobs 2011, p. 324.

¹⁴⁰ Zie ook *Kamerstukken II* 1993/94, 23 700, nr. 3 (MvT), p. 84.

¹⁴¹ Jacobs 2011, p. 324.

¹⁴² Deze jurisprudentiële bestond reeds voor de inwerkingtreding van titel 4.4 van de Awb (zie CRvB 15 juli 2010, *USZ* 2010, 254, m.nt. Red.) en wordt door de Raad ook toegepast in geschillen waarop titel 4.4 van de Awb van toepassing is (zie CRvB 18 juli 2012, *RSV* 2012, 268).

Dit brengt volgens de Raad met zich dat het UWV, indien er een goede reden is om te verwachten dat als maatregel een blijvend gehele weigering van de WW-uitkering zal worden opgelegd, mag besluiten om een voorschot te weigeren.¹⁴³ In een uitspraak van 18 juli 2012 komt de CRvB tot de conclusie dat er onvoldoende grond bestond voor de door het UWV betrokken stelling dat hij ten tijde van het nemen van het bestreden besluit goede reden had om te verwachten dat van verwijtbare werkloosheid in de zin van artikel 24, tweede lid, aanhef en onder a, van de WW sprake was en dat als maatregel een blijvend gehele weigering van de uitkering zou worden opgelegd. Volgens de CRvB is daarom de motivering van de weigering van het voorschot ondeugdelijk.

Uit de discretionaire formulering van artikel 4:95 Awb volgt dat het bestuursorgaan niet verplicht is om tot bevoorschotting over te gaan. In de memorie van toelichting wordt in dat kader opgemerkt dat het denkbaar is dat een bestuursorgaan ten aanzien van het verlenen van voorschotten een terughoudend beleid voert.¹⁴⁴ Zo kan worden verlangd dat aannemelijk wordt gemaakt dat het gevraagde voorschot voor de aanvrager op korte termijn noodzakelijk is om onvermijdelijke uitgaven te kunnen doen, waartoe hem anders de middelen ontbreken en waarvoor niet langs een andere weg een oplossing kan worden gevonden.¹⁴⁵

Het tweede lid van artikel 4:95 Awb bepaalt dat in de beschikking tot verlening van een voorschot, in afwijking van artikel 4:86, tweede lid, onderdeel a, Awb, kan worden volstaan met de vermelding van de wijze waarop het bedrag van het voorschot wordt bepaald. Hiermee wordt het niet alleen mogelijk dat behalve een bedrag in euro's of een andere valuta ook een berekeningswijze kan worden vermeld, maar ook buiten twijfel gesteld dat de beslissing tot verlening (of weigering)¹⁴⁶ van een voorschot een beschikking is in de zin van de Awb.¹⁴⁷ Daarmee is de voorschotbeschikking onderworpen aan de regels in de Awb inzake besluiten en beschikkingen. Verder is daarmee duidelijk dat tegen de beslissing tot verlening (of weigering) van een voorschot bezwaar en beroep mogelijk is. Bij de beschikking tot verlening van een voorschot kan op grond van artikel 4:95, derde lid, Awb een van artikel 4:87, eerste lid, afwijkende termijn voor de betaling van het voorschot worden

¹⁴³ In de jurisprudentie die ziet op beschikkingen inzake voorschotten waarop titel 4.4 van de Awb niet van toepassing is, overweegt de CRvB dat een voorschot op nihil *moet* worden gesteld als de verwachting gerechtvaardigd is dat een WW-uitkering blijvend geheel zal worden geweigerd.

¹⁴⁴ De recente actualiteit van de 'Bulgaarse fraude' met de huurtoeslagen laat zien dat daarbij ook gedacht kan worden aan restrictief beleid ten aanzien van ontvangers met een groot restitutierisico, mits dat binnen de kaders van het EU-verdrag mogelijk is.

¹⁴⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 43.

¹⁴⁶ Zie CRvB 18 juli 2012, RSV 2012, 268, waarin in hoger beroep een besluit tot weigering om een voorschot op een WW-uitkering aan de orde is.

¹⁴⁷ Zie ook Jacobs 2011, p. 323.

vastgesteld. Op grond van artikel 4:87, eerste lid, Awb is de hoofdregel dat betaling geschiedt binnen zes weken nadat de beschikking op de voorgeschreven wijze is bekendgemaakt. De memorie van toelichting geeft aan dat deze flexibiliteit noodzakelijk is omdat kortere of langere betalingstermijnen wenselijk kunnen zijn.¹⁴⁸ Enerzijds kan zich de situatie voordoen dat de ontvanger snel liquide middelen nodig heeft, zodat een korte betalingstermijn wenselijk is. Anderzijds is het soms wenselijk om in één beschikking te bepalen dat een voorschot op een subsidie in twaalf maandelijkse termijnen wordt uitbetaald. Dit betekent dat er twaalf betalingstermijnen van verschillende lengte noodzakelijk zijn.¹⁴⁹ Zo wordt voorkomen dat iedere maand een nieuwe appellabele voorschotbeschikking zou moeten worden gegeven.

In het vierde lid is geregeld dat betaalde voorschotten worden verrekend met de te betalen geldsom. Mocht het totaal van de voorschotten de te betalen geldsom te boven gaan, dan kunnen de diensgevolge onverschuldigd betaalde voorschotten worden teruggevorderd. De terugbetaling dient ingevolge artikel 4:87 plaats te vinden binnen zes weken nadat de terugvorderingsbeschikking is bekendgemaakt, tenzij die beschikking een later tijdstip vermeldt of bij wettelijk voorschrift een andere termijn is vastgesteld.¹⁵⁰ Van belang is dat in artikel 4:95, vijfde lid, Awb is bepaald dat het bestuursorgaan het terug te vorderen voorschot alleen bij dwangbevel kan invorderen, voor zover deze bevoegdheid ook ten aanzien van de terugvordering van de hoofdsom is toegekend. Dit betekent dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel van de hoofdsom moet zijn neergelegd in een wet in formele zin.

Ten slotte is in het zesde lid van artikel 4:95 van de Awb de mogelijkheid neergelegd dat een bestuursorgaan aan de beschikking tot verlening van een voorschot voorschriften verbindt. De memorie van toelichting noemt als voorbeeld voorschriften met betrekking tot het stellen van zekerheid. Het is ook mogelijk om een verplichting tot tussentijdse rapportage over de besteding van het voorschot op te leggen.¹⁵¹

Artikel 4:96 Awb schept voor bestuursorganen de bevoegdheid om een beschikking tot verlening van een voorschot in te trekken of te wijzigen. Deze bevoegdheid is niet ongelimiteerd, maar kan slechts worden ingezet in een drietal gevallen. Allereerst kan een voorschotbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd wanneer de daaraan verbonden voorwaarden niet worden nageleefd. In de tweede

¹⁴⁸ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 44.*

¹⁴⁹ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 44.*

¹⁵⁰ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 44.*

¹⁵¹ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 100.

plaats kan een voorschotbeschikking worden ingetrokken of gewijzigd wanneer de wederpartij onjuiste of volledige gegevens heeft verstrekt en de verstrekking van juiste of volledige gegevens tot een andere beschikking zou hebben geleid. Ten slotte is intrekking of wijziging ook mogelijk voor zover veranderde omstandigheden zich verzetten tegen voortduring van de verlening van het voorschot.¹⁵²

3.5 Verzuim en wettelijke rente

Een schuldenaar die een betalingsverplichting heeft voor een bestuursrechtelijke geldschuld (op grond van een beschikking of rechtstreeks op grond van een wettelijk voorschrift), is in verzuim als hij niet binnen de voorgeschreven termijn¹⁵³ heeft betaald (art. 4:97 Awb). Een belangrijk rechtsgevolg daarvan is dat de schuldenaar wettelijke rente verschuldigd wordt. Voor de berekening daarvan wordt aangesloten bij het privaatrecht door te verwijzen naar de artikelen 3:119, eerste en tweede lid, en 120 BW.¹⁵⁴ Voorts kan een bestuursorgaan na het intreden van het verzuim tot betaling aanmanen en – waar daarin is voorzien – door middel van een dwangbevel invorderen (art. 4:98 lid 1 Awb).

De reikwijdte van de afdeling is beperkt tot de wettelijke rente die ontstaat door overschrijding van de betalingstermijn. De regeling heeft geen betrekking op de omvang van de financiële aanspraak, die zelf ook een rentecomponent kan bevatten. De regeling laat de vaststelling van de omvang van de schade onverlet, met inbegrip van de eventueel daarbij behorende rentecomponent. De regeling heeft dus alleen betrekking op het verzuim dat ontstaat indien niet binnen de voorgeschreven termijn is betaald.

¹⁵² Deze gronden zijn identiek aan die voor uitstel van betaling. Zij zijn dan ook in één wetsartikel tezamen geregeld.

¹⁵³ De voorgeschreven termijn bedraagt in de regel zes weken, te rekenen vanaf de bekendmaking van de betalingsbeschikking. Bij of krachtens wettelijk voorschrift kan een andere betalingstermijn worden vastgesteld. Vgl. art. 4:87 Awb.

¹⁵⁴ In art. 6:119 lid 1 BW is bepaald dat de schadevergoeding die verschuldigd is wegens vertraging in de voldoening van een geldsom, bestaat in de wettelijke rente van die som over de tijd dat de schuldenaar daarvan in verzuim is geweest. Vgl. bijv. ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1384. De wettelijke rente begint te lopen op het tijdstip dat de schuldenaar met de betaling in verzuim is. Ingevolge het tweede lid van art. 6:119 BW wordt het bedrag waarover de wettelijke rente wordt berekend, steeds na afloop van een jaar verhoogd met het bedrag dat bestaat uit de over dat jaar verschuldigde rente (berekening van rente op rente). Op grond van art. 6:120 lid 1 BW wordt de wettelijke rente bij algemene maatregel van bestuur vastgesteld. Opmerking verdient dat art. 6:119a BW aangaande de wettelijke rente bij handelsovereenkomsten (uiteraard) niet is overgenomen.

De hier gegeven regeling omtrent verzuim en rente is niet van toepassing indien bij wet een andere regeling is getroffen. Een belangrijk voorbeeld daarvan biedt de Invorderingswet 1990. De lagere wetgever kan niet van de Awb-regeling afwijken.

De hier bedoelde regeling heeft evenmin betrekking op wettelijke rente die eventueel kan worden berekend over de periode voorafgaand aan de betalingsbeschikking: rente over de periode die loopt vanaf de gebeurtenis waarop de betalingsbeschikking betrekking heeft tot aan het tijdstip van de bekendmaking van de betalingsbeschikking. Die 'voorafgaande' rente kan worden verdisconteerd in de betalingsbeschikking.

Tot slot kan worden vermeld dat ex artikel 4:103 afdeling 4.4.2 niet van toepassing is indien bij wet in formele zin een andere regeling omtrent verzuim en de gevolgen daarvan is getroffen. Die bepaling is opgenomen om de verhouding tot de bijzondere wetgeving te verduidelijken. Daarmee wordt duidelijk dat uitzonderingen mogelijk zijn,¹⁵⁵ maar dat een lagere wetgever die niet kan treffen.

Artikel 4:97 regelt het tijdstip waarop de schuldenaar geacht wordt in verzuim te zijn. Met het begrip 'verzuim' is aangesloten bij artikel 6:81 e.v. BW.¹⁵⁶ De regeling is vooral van belang voor het bepalen van het begin van de termijn waarover wettelijke rente moet worden betaald, maar het verzuim heeft ook andere gevolgen: zo kan het bestuursorgaan pas een aanmaning sturen wanneer het verzuim is ingetreden.

De bepaling houdt in simpele bewoordingen in dat het verzuim ontstaat wanneer de schuldenaar niet tijdig heeft betaald. Een dergelijk geval doet zich voor wanneer op grond van een beschikking moet worden betaald en de in artikel 4:87, eerste lid, bedoelde termijn van zes weken zonder betaling is verstreken. Een ander voorbeeld is dat op grond van een beschikking moet worden betaald en op de voet van artikel 4:87, tweede lid, bij of krachtens wettelijk voorschrift een andere termijn voor betaling is vastgesteld, welke zonder betaling is verstreken.

¹⁵⁵ Onder ogen is gezien dat op verschillende terreinen bij wet andere regelingen zijn getroffen, die zozeer met de eigen aard van die bijzondere wetgeving samenhangen, dat het niet goed mogelijk is de regeling in de Awb daarop zonder meer toe te passen. Te denken valt aan de aparte regeling in het belastingrecht. Een ander voorbeeld biedt de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Lex Mulder) als sanctie op het niet tijdig betalen van een opgelegde boete de verschuldigdheid van een verhoging van rechtswege (en geen wettelijke rente); vgl. art. 23 lid 2 Wahv.

¹⁵⁶ Ook in het privaatrecht geldt dat verzuim intreedt wanneer de betalingstermijn verstrijkt zonder dat de schuld is voldaan. Een ingebrekestelling is daarvoor niet nodig; vgl. art. 6:83 sub a BW. Dit laat onverlet dat een vordering tot schadevergoeding uit onrechtmatige daad terstond opeisbaar is; vgl. art. 6:83 sub b BW.

Wettelijke rente is niet verschuldigd indien het bedrag ervan bij enige of laatste betaling minder bedraagt dan € 20,-, dan wel, indien het bestuursorgaan de schuldenaar is, € 10,- (art. 4:98 lid 2 Awb). Het voorschrift is ingegeven door de praktische overweging dat het niet zinvol is om wettelijke rente in rekening te brengen indien het slechts gaat om een gering bedrag. Daarenboven is het ondoelmatig om als het dergelijke kleine bedragen betreft, steeds een exacte berekening te moeten maken van het totaal verschuldigde bedrag. In dergelijke gevallen werkt het doorberekenen van de wettelijke rente onnodig complicerend. Ter zijde kan worden opgemerkt dat het voorschrift bestuursorganen er niet toe dwingt om vergoeding van rente onder het drempelbedrag van € 10,- in alle gevallen achterwege te laten.

De schuldenaar is verplicht wettelijke rente te vergoeden over de tijd die hij met het betalen van een geldsom in verzuim is. Blijkens artikel 4:99 Awb stelt het bestuursorgaan het bedrag van de verschuldigde wettelijke rente bij beschikking vast. In de beschikking is de berekening van het bedrag opgenomen. Wanneer het bestuursorgaan zelf rente moet vergoeden omdat het te laat betaalt, wordt het bedrag daarvan bij beschikking vastgesteld alvorens tot betaling van de vertraagde geldsom en de wettelijke rente wordt overgegaan. Het bestuursorgaan *moet* een beschikking geven wanneer het zelf die rente moet betalen; het *mag* dit doen wanneer de burger moet betalen. Wanneer het bestuursorgaan wettelijke rente aan de burger in rekening brengt, wordt de hoogte daarvan doorgaans *achteraf* – dat wil zeggen na ontvangst van een (gedeeltelijke) betaling – bij beschikking vastgesteld, omdat pas dan duidelijk is hoe lang en met welk deel van de geldsom de burger in verzuim is geweest. Deze gang van zaken vloeit voort uit artikel 4:92 Awb waar in navolging van het BW is geregeld dat een betaling eerst wordt afgeboekt van de invorderingskosten, daarna van de verschenen rente, vervolgens van de hoofdsom en tenslotte van de lopende rente. Deze bepaling blijkt volgens interviews tot veel frustraties te leiden bij burgers die betalen maar in de betalingsoverzichten zien dat hun (hoofd)schuld daardoor niet is verminderd.

Voor het bestuursorgaan geldt geen verplichting de aan hem te betalen rente in rekening te brengen. Sterker nog, onder omstandigheden kan het wenselijk zijn geheel of gedeeltelijk af te zien van het in rekening brengen van de verschuldigde rente.

Als het bestuursorgaan de beschikking tot betaling van een door hem verschuldigde geldsom niet tijdig geeft, is het wettelijke rente verschuldigd vanaf het tijdstip waarop het in verzuim zou zijn geweest indien de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven (art. 4:100 Awb). Doel van de bepaling is te voorkomen dat degene aan wie een bestuursorgaan moet betalen, nadeel lijdt door een te late vaststelling van de beschikking door dat bestuursorgaan.

Daarom wordt bepaald dat de wettelijke rente in dat geval eerder ingaat, namelijk vanaf het tijdstip waarop het bestuursorgaan met de betaling in verzuim zou zijn geweest indien de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn vastgesteld en bekendgemaakt. Anders gezegd: wanneer aan de zijde van het bestuursorgaan van een 'beslisverzuim' sprake is, ontstaat de verplichting om wettelijke rente te vergoeden niet later dan wanneer wel tijdig besloten zou zijn. De wettelijke rente wordt in dit geval verbeurd nadat de beslis- en betalingstermijn tezamen zijn verstreken.

Een voorbeeld ter verduidelijking. Indien de beschikking uiterlijk op 1 maart gegeven had moeten zijn, dan zal de termijn van zes weken voor de betaling op 2 maart aanvangen. De laatste dag van de termijn zou dan 12 april zijn, zodat het verzuim na die dag in zou gaan. Wordt de beschikking later dan op 1 maart bekend gemaakt, dan blijft de dag waarop het verzuim intreedt toch dezelfde: het bestuursorgaan had tijdig moeten beschikken. Het gevolg van de bepaling is niet dat altijd wettelijke rente verschuldigd is: indien de beschikking te laat tot stand komt, maar de betaling zodanig snel daarna volgt dat die toch voor 12 april is geschied, gaat de wettelijke rente niet lopen. Als de beschikking tot stand was gekomen op de laatste dag dat dit nog tijdig kon, had ook geen recht op wettelijke rente bestaan. Maar is op 12 april nog niet betaald, dan is die rente wel verschuldigd, zowel in het geval de beschikking er al wel is, maar nog niet door betaling is gevolgd, als in het geval de beschikking er ook dan nog niet is. Mocht het zo zijn, dat de beschikking er weliswaar niet tijdig is, maar intussen wel voor 12 april een voorschot is betaald dan is evenmin wettelijke rente verschuldigd.

Wettelijke rente is (ook) verschuldigd in de volgende gevallen:

- wanneer een betaling aan het bestuursorgaan is gedaan op grond van een beschikking die in bezwaar of beroep is gewijzigd of vernietigd, over de termijn tussen de betaling en de terugbetaling over het teveel betaalde bedrag;
- wanneer een afwijzende beschikking tot betaling door het bestuursorgaan als gevolg van bezwaar of beroep wordt vervangen door een beschikking tot betaling, vanaf het tijdstip waarop het bestuursorgaan in verzuim zou zijn geweest als de beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven (art. 4:102 lid 1 en 2 Awb).

Wettelijke rente is niet verschuldigd wanneer de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt, dan wel aan een belanghebbende is toe te rekenen dat onjuiste of onvolledige gegevens zijn verstrekt (art. 4:102 lid 3 Awb).

Het betrokken bestuursorgaan dient, of het nu schuldeiser of schuldenaar is, het bedrag aan wettelijke rente bij beschikking vast te stellen. Omdat de betaling op een bepaalde schuld eerst in mindering strekt op de kosten en de verschenen rente en pas daarna op de hoofdsom en de lopende rente, kan de hoogte van de wettelijke rente pas definitief worden vastgesteld nadat betaling heeft plaatsgevonden. Met betrekking tot de ingangsdatum van de wettelijke rente in geval van periodiek te betalen uitkeringen of salaris heeft de Centrale Raad voor Beroep tot uitgangspunt genomen dat de wettelijke rente gaat lopen op de eerste dag van de kalendermaand volgende op de maand waarin de periodieke betaling moet worden verricht.¹⁵⁷

Omdat geldschulden waarop titel 4.4 ziet veelal uit beschikking ontstaan, kan een bestuursorgaan zich van verzuim vrijwaren door eenvoudigweg de beschikking waaruit de geldschuld voortvloeit niet te geven. Artikel 4:98 Awb voorziet daarin: het bestuursorgaan is in een dergelijk geval wettelijke rente verschuldigd vanaf het tijdstip waarop het in verzuim zou zijn geweest indien de beschikking op de laatst daarvoor mogelijke dag zou zijn vastgesteld. Beslistermijn en betalingstermijn moeten aldus bij elkaar worden opgeteld om de ingangsdatum van de wettelijke rente te bepalen. Betaalt het bestuursorgaan na een tardieve beschikking nog binnen de betaaltermijn die zou hebben gegolden bij een tijdige beschikking, dan wordt geen rente verschuldigd, omdat de vroege betaling de late beschikking weer goedmaakt.

Artikel 4:98 regelt de verschuldigdheid van wettelijke rente bij een achteraf onjuist gebleken beschikking. Er zijn twee mogelijkheden: wijziging of vernietiging in bezwaar of beroep dan wel wijziging of intrekking uit eigen beweging, die verwerkelijkt kunnen worden in twee varianten: het bestuursorgaan is schuldeiser, dan wel schuldenaar. Als het bestuursorgaan schuldeiser is, kan een betaling aan hem hebben plaatsgevonden op grond van een beschikking die in bezwaar of beroep wordt gewijzigd of vernietigd met als gevolg dat achteraf blijkt dat hetzij een lager bedrag, hetzij in het geheel niets had moeten worden betaald. Het bestuursorgaan moet het te veel betaalde dan terugbetalen. Over de termijn vanaf de betaling tot aan de terugbetaling is het bestuursorgaan in dit geval wettelijke rente verschuldigd.

Als het bestuursorgaan schuldenaar is, en achteraf komt in bezwaar of beroep vast te staan dat het bestuursorgaan wel (of meer) had moeten betalen, dan is het bestuursorgaan wettelijke rente verschuldigd vanaf de dag waarop het in verzuim zou zijn geweest indien de juiste beschikking op de laatste dag van de daarvoor gestelde termijn zou zijn gegeven, tot aan de dag van de nabetaling.

¹⁵⁷ CRvB 16 december 2011, *JB* 2012, 41. Zie ook in dit verband CRvB 25 januari 2012, *JB* 2012, 57.

Volgens artikel 4:98 schept ambtshalve correctie van de beschikking dezelfde verplichting tot rentebetaling als correctie als gevolg van bezwaar of beroep, tenzij aan de correctie ten grondslag ligt dat de belanghebbende onjuiste of onvolledige gegevens heeft verstrekt. Deze uitzondering voor 'eigen schuld' zou ook bij correctie in bezwaar of beroep tot toepassing moeten kunnen komen. Titel 4.4 voorziet er overigens niet in dat wettelijke rente verschuldigd is als een bestuursorgaan ten onrechte te veel heeft uitbetaald.¹⁵⁸

Voor de verschuldigdheid van wettelijke rente bij onjuiste beschikkingen is in beginsel niet van belang of de onjuiste beschikking een primair besluit dan wel een beslissing op bezwaarschrift betreft. In beide gevallen heeft het besluit waarin de betalingsverplichting is vervat door het daartegen ingestelde bezwaar of beroep geen formele rechtskracht verkregen en staat tegenover het door het bestuursorgaan genoten rentevoordeel een renteverlies van de burger. Ook wanneer een bezwaar- of beroepschrift wordt ingetrokken omdat het bestuursorgaan geheel of gedeeltelijk aan de burger is tegemoetgekomen, is het bestuursorgaan op grond van dit artikel volgens de toelichting gehouden om over een teruggaaf of nabetaling rente te vergoeden. Wanneer een bestuursorgaan schuldenaar is, maar ten onrechte een beschikking heeft genomen waarin is bepaald dat niet hoeft te worden betaald en deze beschikking na bezwaar of beroep wordt vervangen door een beschikking tot betaling, gaat de wettelijke rente op grond van artikel 4:102, tweede lid, j° 4:100 Awb lopen na zes weken te rekenen vanaf het laatst mogelijke moment dat het rechtens juiste besluit had kunnen worden genomen tot aan het moment van (na)betaling.¹⁵⁹

De geldschuldenregeling in de Awb bevat geen specifieke regel over het eventueel verschuldigd zijn van wettelijke rente indien de burger niet tijdig een aanvraag doet voor een beschikking tot het vaststellen van een financiële aanspraak.

3.6 Verjaring

Afdeling 4.4.3 beoogt een einde te maken aan de verwarring over verjaring en verval ten aanzien van geldvorderingen in het publiekrecht door daarvoor een algemene, zij het in werkingssfeer nog beperkte, regeling te geven.¹⁶⁰ De eventuele doorwerking van het privaatrecht via artikel 3:326 BW

¹⁵⁸ Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II* 2013, nr. 237

¹⁵⁹ Vgl. in dit verband CRvB 28 oktober 2011, *L/N* BU2160.

¹⁶⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 52-53.

verliest daarmee haar betekenis voor de afwikkeling van de bestuursrechtelijke geldschuld.¹⁶¹ Het gaat in afdeling 4.4.3 om de verjaring van vaststaande geldvorderingen, niet om de vraag tot wanneer een geldvordering kan worden vastgesteld, bijvoorbeeld door daarover een beschikking te (doen) geven.¹⁶² Om die reden behoudt artikel 3:309 BW (verjaring van de rechtsvordering uit onverschuldigde betaling) wel zijn betekenis voor de vraag tot wanneer bijvoorbeeld een terugvorderingsbeschikking kan worden genomen.¹⁶³ De verjaringsregeling van titel 4.4 is grotendeels ook van toepassing in fiscale zaken. Artikel 27 van de Invorderingswet 1990 bevat nog slechts twee bijzondere bepalingen over stuiting en verlenging.¹⁶⁴

Artikel 4:104 Awb stelt de verjaringstermijn voor een bestuursrechtelijke geldvordering op vijf jaar na het verstrijken van de betalingstermijn.¹⁶⁵ Uit de aard van de verjaring volgt dat door de voltooiing van de verjaring de mogelijkheid vervalt om betaling van de vordering in rechte af te dwingen. Omdat bestuursorganen soms zelfstandig tot het afdwingen van betaling kunnen overgaan, bepaalt het tweede lid van het artikel dat na voltooiing van de verjaring de bevoegdheden van het bestuursorgaan tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel vervallen. Om die reden heeft de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geoordeeld dat het procesbelang bij het beroep tegen een last onder dwangsom vervalt als de verjaring van de bevoegdheid tot invordering van de dwangsom is voltooid.¹⁶⁶ Na voltooiing van de verjaring blijft de geldschuld, evenals in het privaatrecht, wel als een natuurlijke verbintenis bestaan, zodat betaling ervan na de verjaring niet als onverschuldigd kan worden teruggevorderd, aldus Scheltema.¹⁶⁷

3.6.1 Stuiting

Stuiting maakt een einde aan een lopende verjaring. De dag na de stuiting begint een nieuwe verjaringstermijn van vijf jaar te lopen, tenzij gestuit wordt door een eis in rechte die tot toewijzing van de vordering leidt (art. 4:110 lid 1 en 3 Awb). In dat geval geldt in de regel een verjaringstermijn

¹⁶¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 53.

¹⁶² Uitvoeriger daarover hierna de paragrafen 4.6 en 4.8.

¹⁶³ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 54.

¹⁶⁴ Wij komen hier in par. 4.6 nog kort op terug.

¹⁶⁵ Door het aanvangstijdstip van de verjaring te koppelen aan het verstrijken van de betalingstermijn is deze ook bruikbaar voor betalingsverplichtingen ex art. 4:88 Awb, die niet bij beschikking worden vastgesteld.

¹⁶⁶ ABRvS 1 juni 2011, *JB* 2011, 169. In dezelfde zin: ABRvS 27 juli 2011, *AB* 2011, 348, m.nt. Vermeer. De Afdeling houdt vast aan deze lijn in recente uitspraken van 20 maart 2013, *LJN* BZ4960 en 10 april 2013, *LJN* BZ7670.

¹⁶⁷ Scheltema 2010A, par. 4.3.1. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 53 en 56. Op de onduidelijkheden die de combinatie van verjaring van de geldschuld en verval van de invorderingsbevoegdheid meebrengt, gaan wij in par. 4.6 nader in.

van twintig jaar, te rekenen vanaf het toewijzende vonnis (art. 4:110 lid 3 Awb j° art. 3:324 BW). De wetgever heeft bij deze laatste termijn het oog gehad op de mogelijkheid van burger en bestuursorgaan¹⁶⁸ om in te vorderen via een reguliere procedure bij de burgerlijke rechter.¹⁶⁹ De wetsgeschiedenis laat zich niet uit over de vraag of het uitvaardigen van een dwangbevel voor de toepassing van artikel 4:110, derde lid, Awb gelijk gesteld moet worden met een eis die door toewijzing is gevolgd.¹⁷⁰ Slechts wordt verwezen naar het arrest *Hashish/Haarlemmeer*, waarin de Hoge Raad oordeelde dat een vonnis tot afwijzing van verzet tegen een dwangbevel niet gelijk gesteld kan worden aan een toewijzend vonnis.¹⁷¹ Het ligt voor de hand dat onder het nieuwe recht hetzelfde zal gelden ten aanzien van de executieprocedure waarnaar artikel 4:123, tweede lid, Awb thans verwijst.

De stuitingsmogelijkheden verschillen naar gelang de schuldeiser een bestuursorgaan is of niet. Voor alle schuldeisers geldt dat verjaring wordt gestuit door een daad van rechtsvervolging, zoals het instellen van een eis of het leggen van conservatoir beslag.¹⁷² Ook erkenning van de vordering stuit de verjaring (art. 4:105 Awb, vgl. art. 3:318 BW).

Is de schuldeiser een bestuursorgaan, dan kan hij de verjaring ook stuiten door een aanmaning als bedoeld in de regeling van de dwanginvordering, een beschikking tot verrekening, een dwangbevel en een daad van tenuitvoerlegging van een dwangbevel (art. 4:106 Awb).¹⁷³

Uit een arrest van de Hoge Raad blijkt dat de rechter een grote beoordelingsvrijheid heeft om na te gaan of een dwangbevel bekend is gemaakt. De Hoge Raad liet de beslissing van het gerechtshof, dat het beroep van eiseres op verjaring verworpen had op grond van de overwegingen dat eiseres zich in deze zaak heeft laten vertegenwoordigen door haar vader die zich liet bijstaan door een advocaat, en dat vaststaat dat het dwangbevel vóór de betekening aan de advocaat als vertegenwoordiger van eiseres, reeds had bereikt, waardoor de verjaring tijdig is gestuit, in stand.¹⁷⁴

¹⁶⁸ Ook als het bestuursorgaan de mogelijkheid heeft in te vorderen bij dwangbevel kan het opteren voor het instellen van een eis bij de civiele rechter (art. 4:124 Awb).

¹⁶⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 58.

¹⁷⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 58. Scheltema 2010A, par. 4.5.1 gaat hier ook niet nader op in.

¹⁷¹ HR 28 juni 2002, *AB* 2003, 2, *JB* 2002, 265.

¹⁷² Ook het indienen van een vordering ter verificatie in een faillissement geldt als zodanig. Zie Scheltema 2010A, par. 4.5.1.

¹⁷³ Een verrekening voorstel van de burger leidt volgens Scheltema 2010A, p. 110, echter niet tot stuiting van de verjaring van zijn vordering op het bestuursorgaan.

¹⁷⁴ HR 19 december 2008, *AB* 2009, 217, m.nt. Van der Veen.

Wanneer de schuldeiser geen bestuursorgaan is, kan hij de verjaring stuiten langs de weg van een schriftelijke aanmaning of schriftelijke mededeling waarin hij zijn recht op nakoming ondubbelzinnig voorbehoudt (art. 4:107 Awb j° art. 3:317 BW). In fiscale zaken heeft ook de ontvanger de stuitingsmogelijkheid van de schriftelijke mededeling. Het praktische verschil tussen de aanmaning van artikel 4.4.4 Awb en de schriftelijke aanmaning of mededeling van artikel 3:317 BW is echter niet erg groot.¹⁷⁵ Toch dienen bestuursorganen alert te zijn, omdat volgens de parlementaire geschiedenis voor een rechtsgeldige stuiting aan de vereisten van artikelen 4:112 en 4:113 Awb moet zijn voldaan.¹⁷⁶

Het Europese recht kan voorzien in afwijkende stuitingsregels. Daarop gaan wij in par. 4.6 nader in.

3.6.2 Verlenging van de verjaringstermijn

In artikel 4:111 Awb is de verlenging van de verjaring van bestuursrechtelijke geldschulden geregeld. Op grond van artikel 4:111, eerste lid, Awb wordt de verjaring verlengd met de periode dat aan de schuldenaar uitstel van betaling is verleend. De gedachte daarachter is dat een welwillende beoordeling door het bestuursorgaan van verzoeken om uitstel van betaling niet moet worden belemmerd door de dreiging van het doorlopen van de verjaring.¹⁷⁷

In artikel 4:111, tweede lid, Awb wordt het eerste lid voor een aantal specifiek genoemde situaties van overeenkomstige toepassing verklaard. De daarin opgenomen gronden, te weten surseance van betaling (a), faillissement (b), toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen (c) zijn om vergelijkbare redenen opgenomen als destijds in artikel 27 (oud) Invorderingswet 1990. De verjaringstermijn wordt in de gevallen onder a, b en c verlengd met de duur waarin de schuldenaar verkeert in de in die onderdelen genoemde situatie.¹⁷⁸

Artikel 4:111, tweede lid onder d, bepaalt ten slotte, dat de verjaring wordt verlengd gedurende de periode dat de tenuitvoerlegging van een dwangbevel is geschorst ingevolge een lopend rechtsgeding (executiegeschil). De wetgever acht dat redelijk.¹⁷⁹

¹⁷⁵ Scheltema 2010A, par. 4.5.3 en 5.3.

¹⁷⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 57.

¹⁷⁷ Scheltema 2010A, par. 4.5.2.

¹⁷⁸ Scheltema 2010A, par. 4.5.2 signaleert een afwijking van art. 36 lid 6 Fw, op grond waarvan de verlenging doorloopt tot 6 maanden na einde faillissement.

¹⁷⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 58.

3.6.3 Afwijkingen van verjaringstermijn van vijf jaren in bijzondere wetgeving

Door de harmonisatie van het fiscale verjaringsrecht met titel 4.4 Awb hebben de verjaringstermijnen van afdeling 4.4.3 een tamelijk algemene gelding. Toch zijn ook hier afwijkingen in bijzondere wetgeving te signaleren. Het meest in het oog springt artikel 5:35 Awb, op grond waarvan de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom 1 jaar na verbeurte verjaart. Het Europese recht kan echter ook dwingen tot afwijkende verjaringstermijnen of die zelf bevatten. In par. 4.6 en 4.8 gaan wij hier nader op in.

3.7 Aanmaning en invordering bij dwangbevel

Volgens de tekst van afdeling 4.4.4 geldt als uitgangspunt dat voor invordering de weg naar de burgerlijke rechter dient te worden gevolgd. Uitsluitend bij wet kan aan een bestuursorgaan de bevoegdheid worden verleend voor de invordering een dwangbevel uit te vaardigen (art. 4:115 Awb).¹⁸⁰ Van deze mogelijkheid wordt in de wet echter op grote schaal gebruik gemaakt, ook door de Awb-wetgever zelf (art. 4:57 en 5:10 Awb). Een dwangbevel is een schriftelijk bevel van een bestuursorgaan dat ertoe strekt de betaling van een (of meer) geldschuld(en) uit bestuursrechtelijke geldschulden af te dwingen. Het dwangbevel levert een executoriale titel op die met toepassing van de voorschriften van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ten uitvoer kan worden gelegd (art. 4:116 Awb).¹⁸¹ Rechterlijke tussenkomst is in dat geval niet nodig. Afdeling 4.4.4 geeft voorschriften over de minimale inhoud van een dwangbevel. Daarnaast gelden de voorschriften voor executoriale titels uit het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering. Artikel 4:123 Awb regelt de bekendmaking van het dwangbevel, die geschiedt bij exploit en niet op de wijze van artikel 3:41 e.v. Awb.

3.7.1 Aanmaning

De wetgever heeft het wenselijk geacht om in artikel 4:112, eerste lid, te bepalen dat indien niet tijdig is betaald en de schuldenaar in verzuim is, het bestuursorgaan alvorens over te gaan tot het uitvaardigen van een dwangbevel eerst een schriftelijke aanmaning moet sturen waarin wordt verzocht om binnen twee weken alsnog te betalen. Alleen als de schuldenaar na die twee weken zijn schuld niet volledig heeft voldaan, kan de (restant)schuld bij dwangbevel worden ingevorderd (art.

¹⁸⁰ In de praktijk heeft de wetgever deze bevoegdheid in veel gevallen toegekend, zodat *de facto* het dwangbevel als regel kan worden beschouwd en invordering via de burgerlijke rechter als uitzondering. Het Centraal Administratie Kantoor, dat bedragen terugvordert op grond van de AWBZ is zo een uitzondering.

¹⁸¹ Vgl. Jongbloed 2009, p. 611-640.

4:117 Awb). Alleen de formele wetgever mag hiervan afwijken (lid 2). Aldus wordt de schuldenaar uit een oogpunt van behoorlijk bestuur in de gelegenheid gesteld alsnog binnen twee weken¹⁸² de vordering te voldoen en wordt hij gewaarschuwd voor mogelijke invorderingsmaatregelen. Een en ander is ook praktisch: voordat de kostbare invorderingsfase wordt ingegaan, dient het bestuursorgaan er zeker van te zijn dat de schuldenaar weigerachtig is te betalen. Een hoorplicht heeft het bestuursorgaan echter niet (art. 4:118 Awb).

Op grond van art. 4:112, tweede lid, Awb kan een klein bedrag (6 of 15 euro) aan aanmaningskosten in rekening worden gebracht. De aanmaning moet dit wel vermelden.

Bedacht moet worden dat de aanmaning geen betekenis heeft voor het ontstaan van verzuim: aanmaning is slechts mogelijk indien de schuldenaar al in verzuim is en dat betekent ook dat de wettelijke rente inmiddels is gaan lopen. De in de aanmaning¹⁸³ opgenomen termijn van twee weken waarbinnen de schuldenaar alsnog zijn schuld kan voldoen, is derhalve niet een uitstel van het tijdstip waarop het verzuim van de schuldenaar intreedt. Indien de schuldenaar in verzuim is dient hij te worden aangemaand, ongeacht of vervolgens al dan niet bij dwangbevel wordt ingevorderd.

3.7.2 Inhoud en bekendmaking dwangbevel

Op grond van artikel 4:122 Awb vermeldt het dwangbevel in ieder geval:

- a. aan het hoofd het woord 'dwangbevel';
- b. het bedrag van de invorderbare hoofdsom;
- c. de beschikking of het wettelijk voorschrift waaruit de geldschuld voortvloeit;
- d. de kosten van het dwangbevel, en
- e. dat het op kosten van de schuldenaar ten uitvoer kan worden gelegd.

Indien van toepassing vermeldt het dwangbevel eveneens:

- a. het bedrag van de aanmaningsvergoeding, en
- b. de ingangsdatum van de wettelijke rente.

Een dwangbevel heeft een ingrijpend karakter en daarom is het belangrijk dat het dwangbevel aankomt bij de geadresseerde. Om daar zeker van te zijn en vanwege het veronderstelde belang van

¹⁸² Schuldenaar heeft ex art. 4:87 Awb reeds zes weken gehad om zijn schuld te voldoen.

¹⁸³ De aanmaning heeft wel betekenis voor de mogelijkheid verdergaande – civielrechtelijke, dan wel bestuursrechtelijke – invorderingsmaatregelen te nemen: het bestuursorgaan kan daar eerst toe overgaan indien het tevoren een aanmaning heeft toegezonden en niet binnen de daarin gestelde termijn is betaald. Vgl. art. 4:101 Awb.

het persoonlijk contact met de schuldenaar, moet de deurwaarder (hetzij de gerechtsdeurwaarder hetzij de belastingdeurwaarder) het dwangbevel betekenen. Aanvankelijk was dit het in persoon aan de woonplek van de schuldenaar uitreiken, maar vanaf 1 januari 2004 is het in fiscale en sociale-zekerheidszaken ook mogelijk om het dwangbevel met een bevel tot betaling te betekenen door al dan niet aangetekende toezending per post.¹⁸⁴ Deze laatste methode heeft inmiddels de overhand, want het bleek dat de klassieke manier van betekenen meestal niet leidde tot persoonlijk contact met de schuldenaar zelf, maar dat het dwangbevel aan een huisgenoot of wegens een gesloten deur in de brievenbus moest worden achtergelaten. Met de (al dan niet aangetekende) verzending per post wordt een aanmerkelijke kostenbesparing gerealiseerd.

In artikel 4:123, eerste lid, Awb wordt slechts bepaald dat de bekendmaking van een dwangbevel door middel van de betekening van een exploit als bedoeld in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering geschiedt, waarbij de artikelen 3:41 tot en met 3:45 niet van toepassing zijn.¹⁸⁵ Verzending per post is dus niet toegelaten. De wetgever heeft in het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering ervoor gekozen in artikel 45 e.v. een regeling voor exploiten (kort gezegd: alle schriftelijke kennisgevingen door een deurwaarder¹⁸⁶) in het algemeen te geven. Vervolgens kan per soort exploit een aanvullende regeling worden getroffen. Zo houden de artikelen 111 e.v. een (aanvullende) regeling voor de dagvaarding in, terwijl voor beslagexploiten in artikel 430 e.v. en 700 e.v. nadere regels zijn gesteld.

Conform artikel 45, tweede lid, Rv moeten in een exploit ten minste worden vermeld:

- a. de datum van de betekening;
- b. de naam, en in het geval van een natuurlijke persoon tevens de voornamen, en de woonplaats van degene op wiens verzoek de betekening geschiedt;
- c. de voornamen, de naam en het kantooradres van de deurwaarder;
- d. de naam en de woonplaats van degene voor wie het exploit is bestemd;
- e. degene aan wie afschrift van het exploit is gelaten, onder vermelding van diens hoedanigheid.

De kosten van het exploit zijn in deze opsomming niet terug te vinden, maar voor gerechtsdeurwaarders geldt op grond van de Gerechtsdeurwaarderswet (art. 15 lid 3) de verplichting om de kosten van een exploit aan de voet van het origineel van het exploit te vermelden. Ook

¹⁸⁴ Zie *Stb.* 2003, 527 waarbij art. 13 lid 3 Invorderingswet 1990 werd gewijzigd.

¹⁸⁵ Zie ook art. 13 lid 1 IW 1990.

¹⁸⁶ Voor de goede orde zij vermeld dat niet is gekozen voor de aanduiding gerechtsdeurwaarder omdat de regeling van toepassing is voor alle soorten deurwaarders, zoals ook de belastingdeurwaarder.

andere deurwaarders plegen in het exploit de kosten zoals die in fiscale zaken bijvoorbeeld voortvloeien uit de Kostenwet invordering rijksbelastingen op te nemen, opdat geen verwarring omtrent het totaal verschuldigde bedrag zal ontstaan. Het ligt voor de hand in de regelgeving met betrekking tot de (belasting)deurwaarders naar deze verplichting te verwijzen.

Het tweede lid van artikel 4:123 Awb voegt daar aan toe dat een dergelijk exploit in ieder geval vermeldt de rechtbank waarbij tegen het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan overeenkomstig de artikelen 438 en 438a van het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kan worden opgekomen. Dat brengt ons bij de rechtsbescherming tegen dwangbevelen.

3.7.3 *Rechtsbescherming*

Wordt na betekening nog niet aan het dwangbevel voldaan, dan kan het dwangbevel door de deurwaarder in geheel Nederland ten uitvoer worden gelegd. De deurwaarder kan na betekening alle middelen gebruiken die geregeld worden in het Wetboek van burgerlijke rechtsvordering zijn genoemd, zoals beslaglegging of – in fiscale zaken – eventueel lijfswang (art. 20 IW 1990). Op grond van artikel 4:116 Awb levert het dwangbevel een executoriale titel op, die ten uitvoer kan worden gelegd overeenkomst de bepalingen in het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Dat betekent dat de deurwaarder na betekening zonder voorafgaande tussenkomst van de rechter kan executeren.¹⁸⁷ Artikel 438 Rv geeft een algemene (hoofd)regel voor geschillen die in verband met de executie rijzen. Bedacht dient te worden dat de regeling betrekking heeft op geschillen ter zake van executoriale beslagen: op grond van een executoriale titel staat de verschuldigdheid dan al vast en deze bepaling houdt in dat als bezwaren rijzen in het kader van de executie die kunnen worden voorgelegd aan de voorzieningenrechter. Aanvullingen op en verwijzingen naar het artikel zijn op tal van plaatsen te vinden; soms expliciet zoals in 705 Rv, soms enkel door het openstellen van 'verzet', zoals in artikel 456 Rv. Aangevoerd zal worden dat tenuitvoerlegging van de executoriale titel (zoals het dwangbevel is; vgl. art. 430 lid 3 Rv) in de gegeven omstandigheden misbruik van executie oplevert; bijvoorbeeld omdat al betaald is of een procedure wordt gevoerd aangaande de geldigheid c.q. omvang van het dwangbevel. Op deze wijze geniet de potentiële geëxecuteerde de nodige rechtsbescherming. In dat kader past dat de in bijzondere wetten voorziene verzetsprocedure is afgeschaft. De belastingwetgever heeft echter geoordeeld dat voor belastinggeschillen een aparte

¹⁸⁷ Daarbij dient echter wel de zogenaamde beslagvrije voet te worden gerespecteerd, opdat de debiteur in zijn primaire levensbehoeften kan blijven voorzien. Zeer recent is de Leidraad Invordering 2008 gewijzigd om onder omstandigheden de beslagvrije voet met terugwerkende kracht te herberekenen. Zie voor (veel) meer informatie de websites van de KBvG, de NO en de Rijksoverheid.

regeling moet (blijven) gelden welke is neergelegd in het derde hoofdstuk van de Invorderingswet (art. 11-20).

3.7.4 Invordering van rente en kosten

Naast de hoofdsom kunnen bij het dwangbevel ook de wettelijke rente, de eventuele aanmaningsvergoeding en de kosten van het dwangbevel worden ingevorderd (art. 4:119 Awb). Artikel 4:120 Awb regelt welke kosten het bestuursorgaan in rekening kan brengen voor de betekening van het dwangbevel en de tenuitvoerlegging ervan, en wie deze kosten moet betalen. Krachtens het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering kunnen de executiekosten uit het geëxecuteerde worden voldaan. Dit Wetboek regelt daarnaast de verdeling van de opbrengst van de executie.¹⁸⁸ In geval van een termijnschuld kan een dwangbevel, bij tenuitvoerlegging door middel van beslaglegging, ook op na zijn uitvaardiging verschenen termijnen zien (art. 4:121 Awb). In paragraaf 4.7 wordt uitvoeriger aandacht besteed aan de hoogte van de in rekening te brengen kosten.

3.7.5 Invordering dwangsom

In het huidige stelsel is voor de invordering van dwangsommen op grond van artikel 5:37 Awb een invorderingsbeschikking noodzakelijk. Deze invorderingsbeschikking beoogt de rechtsbescherming – zowel voor degene die de dwangsom heeft verbeurd als voor derdenbelanghebbenden – te vergroten. Dit neemt niet weg dat de dwangsommen op grond van artikel 5:33 Awb van rechtswege worden verbeurd. Een probleem kan echter optreden indien een bestuursorgaan een dwangsom niet (geheel) wil invorderen – en aldus beslist in de invorderingsbeschikking – en derdenbelanghebbenden daartegen (al dan niet na eerst om een invorderingsbeschikking op de voet van artikel 5:37, tweede lid, Awb te hebben verzocht) bezwaar maken en beroep instellen. Omdat het instellen van bezwaar en beroep tegen de invorderingsbeschikking de tenuitvoerlegging in beginsel niet schorst, blijft de verjaringstermijn van artikel 5:35 Awb gedurende het bezwaar en beroep doorlopen.¹⁸⁹

Bij de invordering van de dwangsom, dient te worden uitgegaan van de juistheid van de beschikking inzake de last onder dwangsom, naar inhoud en wijze van totstandkoming, alsmede van de verbeuring van de dwangsom. De hoogte van de dwangsom kan bij de beoordeling van de

¹⁸⁸ Vgl. art. 480 e.v. Rv.

¹⁸⁹ In par. 4.6 gaan wij hier nader op in.

rechtmatigheid van de invordering van de dwangsom niet meer ter discussie gesteld worden. Hoewel ook hier de mogelijkheid voor de rechter nog openstaat tot het onderzoek naar een belangenafweging, kan daarbij nog slechts aan de orde zijn de vraag of er sprake is van *bijzondere* omstandigheden op grond waarvan het bestuur geheel of gedeeltelijk had moeten afzien van de invordering van de dwangsom.¹⁹⁰ Een dergelijke situatie van bijzondere omstandigheden om het bedrag aan in te vorderen dwangsommen te matigen kan zich bijvoorbeeld voordoen, wanneer na de beslissing tot het opleggen van de last onder dwangsom de richtlijnen voor het doen van bodemonderzoek zijn gewijzigd.¹⁹¹

In een opmerkelijk vonnis van 14 juni 2012 heeft de rechtbank Alkmaar¹⁹² overwogen dat het gebrek aan zorg waarmee de invorderingsbesluiten worden gehandhaafd als een bijzondere omstandigheid kan worden aangemerkt op grond waarvan van het bestuur kan worden gevergd dat het geheel of gedeeltelijk af ziet van de invordering. In deze zaak had het bestuur aan drie eisers afzonderlijk een last onder dwangsom opgelegd van € 600,- per week met een maximum van € 6.000,-. Bij afzonderlijke beschikkingen had het bestuur beslist bij ieder van eisers over te gaan tot invordering van de verbeurde dwangsom van € 6.000,-. De rechtbank overwoog dat de handelwijze om eisers ieder afzonderlijk aan te spreken het bestuur de mogelijkheid biedt om in totaal € 18.000,- (3 x € 6.000,-) in te vorderen. Door de wijze waarop het bestuur eisers als afzonderlijke overtredders had aangemerkt, had het een hoger te verbeuren bedrag opgelegd dan het had beoogd. Dit bedrag, € 18.000,-, is daadwerkelijk verbeurd. Echter, het bestuur gaf aan dat het slechts voornemens was om daadwerkelijk € 6.000,- in te vorderen. In de invorderingsbesluiten is niet opgenomen hoe het in te vorderen bedrag over eisers moet worden verdeeld, aan wie als eerste een dwangbevel wordt uitgevaardigd wanneer niet wordt overgegaan tot betaling van de verbeurde dwangsom, dan wel hoe overigens uitvoering moet worden gegeven aan de invordering.¹⁹³ De rechtbank is van oordeel dat dit een bijzondere omstandigheid oplevert op grond waarvan van het bestuur kan worden gevergd dat het geheel of gedeeltelijk af ziet van de invordering. Door zich hiervan geen rekenschap te geven, heeft verweerder de bestreden besluiten, waarin de invorderingsbesluiten zijn gehandhaafd, immers onvoldoende zorgvuldig voorbereid.

¹⁹⁰ Rb. Rotterdam 17 november 2011, *LJN* BU4946.

¹⁹¹ Rb. Almelo 22 februari 2012, *LJN* BV7750.

¹⁹² Rb. Alkmaar 14 juni 2012, *LJN* BW9392.

¹⁹³ In het privaatrecht wordt veelal ook opgenomen dat als de ene (hoofdelijk) schuldenaar heeft betaald de andere schuldenaren zijn gekweten.

3.7.6 Kwijtschelding

De kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden is niet expliciet geregeld, maar zij kan in de praktijk wel toepassing vinden. Beslissingen over de wijze van (terug)betaling, waaronder begrepen beslissingen over kwijtschelding of het treffen van een betalingsregeling, zijn volgens de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State¹⁹⁴ dermate nauw met de terugvordering verweven, dat zij eveneens deel uitmaken van de publiekrechtelijke bevoegdheid tot het vaststellen van de betalingsverplichting. Beslissingen betreffende de terugvordering en daarvan afgeleide beslissingen vormen derhalve besluiten in de zin van de Awb. Hoewel het bestuur autonoom beslist over de kwijtschelding, kan de rechtbank toch een marginale toetsing van de beslissing uitvoeren. Zo kan de rechtbank nagaan of het bestuur met toepassing van de relevante beleidsregel in redelijkheid kon besluiten om een verzoek om kwijtschelding niet in te willigen.¹⁹⁵ In de in de vorige voetnoot genoemde zaak, die werd voorgelegd aan de rechtbank te Utrecht, is volgens de rechtbank niet gebleken van bijzondere omstandigheden op grond waarvan verweerder gebruik had moeten maken van de inherente afwijkingsbevoegdheid als bedoeld in artikel 4:84 Awb. Deze vaststelling is voldoende voor de rechtbank om het beroep van de eisers tot vernietiging van het bestreden besluit om niet tot kwijtschelding over te gaan, af te wijzen.¹⁹⁶

¹⁹⁴ ABRvS 13 juli 2005, AB 2006, 178, m.nt. Verheij.

¹⁹⁵ Rb. Utrecht 11 april 2007, L/N BA5429.

¹⁹⁶ Zie voor de privaatrechtelijke regeling (overeenkomst waarbij instemming van schuldenaar bij stilzwijgen wordt verondersteld): art. 6:160 BW.

4 KNELPUNTEN

4.1 Inleiding

In het voorgaande hoofdstuk is de reikwijdte en inhoud van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling op hoofdlijnen beschreven. Daarbij is met name verwezen naar hetgeen in de literatuur en de parlementaire geschiedenis over deze regeling is opgemerkt. In dit hoofdstuk wordt samengebracht wat in de wettekst, wetsgeschiedenis, literatuur, jurisprudentie en in de interviews de aandacht trok vanuit het perspectief van de centrale vraag van dit onderzoek. De focus ligt op de gevonden aanwijzingen voor mogelijke knelpunten bij toepassing van de regeling van titel 4.4 Awb in de rechtspraak. De bevindingen worden voor de overzichtelijkheid gepresenteerd in dezelfde volgorde als in hoofdstuk 3. Voorts wordt in deze paragraaf kort beschreven welke onderwerpen titel 4.4 Awb *niet* regelt, hoewel de praktijk daar, op grond van literatuur, jurisprudentie en interviews, wel behoefte aan lijkt te hebben. Aan het slot van dit hoofdstuk maken wij de balans op van de gesignaleerde (mogelijke) knelpunten en bespreken wij hoe deze zich verhouden tot de doelstellingen die de wetgever bij de invoering van titel 4.4 Awb voor ogen had.

4.2 Ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld

4.2.1 De reikwijdte van titel 4.4 in de rechtspraak

Het eerste artikel van titel 4.4 Awb, artikel 4:85 Awb, regelt de reikwijdte van de geldschuldenregeling. Hoewel dit artikel wellicht wat ongelukkig is geformuleerd – dat wordt althans in de literatuur gesteld¹⁹⁷ – lijkt deze bepaling in de praktijk tot weinig problemen te leiden. Het lijkt de rechtspraak duidelijk dat de regeling ziet op geldschulden die bij (appellabele) beschikking worden vastgesteld en die een geldschuld aan of van de overheid betreffen. Wel gerechtvaardigd is de vraag of de geldschuldentitel niet beter slechts van toepassing had kunnen zijn op geldschulden *aan* het bestuursorgaan, zoals in de oorspronkelijke opzet ook de bedoeling was. Zoals hierna ook nog zal blijken en in verschillende interviews uitdrukkelijk aan de orde werd gesteld, lijkt de geldschuldenregeling door burgers nauwelijks te worden gebruikt. Bovendien kan worden betwijfeld of steeds dezelfde rechtsregels dienen te gelden. Als voorbeeld kan worden gewezen op de regel dat in geval het bestuursorgaan geen betalingstermijn vermeldt voor de geldschuld, dat reden kan zijn om een termijnoverschrijding verschoonbaar te achten (dan is de betrokkene dus niet in verzuim bij te late betaling). Het zou echter merkwaardig zijn indien een bestuursorgaan zich ook zou kunnen beroepen op verschoonbare termijnoverschrijding wanneer het in een beschikking op grond waarvan

¹⁹⁷ Zie Kortmann 2011 en Van der Heide 2005.

het bestuursorgaan moet betalen aan een burger, een betalingstermijn is vergeten. Evenzo moet een bestuursorgaan zichzelf geen uitstel van betaling kunnen verlenen, terwijl die bevoegdheid ten aanzien van burgers heel veel wordt gebruikt.

Wat betreft het overgangsrecht kan worden vastgesteld dat de auteurs die voor de inwerkingtreding van de titel waarschuwden dat de betreffende bepalingen te onduidelijk waren, gelijk hebben gekregen. De meest dringende vragen zijn inmiddels echter wel beantwoord door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State (vgl. par. 3.2.3). Blijft staan het feit dat het uitgangspunt van het overgangsrecht (op een bestuursrechtelijke geldschuld die is ontstaan uit een beschikking of een wettelijk voorschrift voordat de geldschuldenregeling van de Awb in werking is getreden, blijft het oude recht van toepassing) tot gevolg heeft dat het oude recht in sommige gevallen, zoals binnen het handhavingsrecht en het subsidierecht, nog zeer lang relevant blijft na de inwerkingstredingsdatum van de regeling in 2009. Bovendien is het bij voortdurende overtredingen rond 1 juli 2009 nog complexer. De vraag is gerechtvaardigd of de wetgever mogelijk te weinig tijd en aandacht heeft besteed aan het overgangsrecht, iets dat overigens vaker voorkomt.¹⁹⁸

Zoals steeds geldt voor de algemene regels van bestuursrecht die zijn opgenomen in de Awb, kan daarvan in de bijzondere formele wet worden afgeweken.¹⁹⁹ Daarnaast geeft titel 4.4 veel mogelijkheden aan de bijzondere regelgever om bij wettelijk voorschrift een andere regel te stellen dan hetgeen is geregeld in de geldschuldenregeling. Vooral het eerste verschijnsel is vanuit de harmonisering en uniformiseringsdoelstelling interessant. Het betreft dan immers gevallen waarin de Awb-wetgever niet zelf en al vooraf de mogelijkheid van afwijken heeft aangegeven. Uit de bijzondere wetgeving bestudeerd ten behoeve van de *casestudy's*, maar ook uit de aanpassingswetgeving bij de vierde tranche en uit de literatuur blijkt dat in formele wetten op aanzienlijke schaal van de hoofdregels van titel 4.4 Awb wordt afgeweken. Soms wordt de gehele regeling buiten toepassing verklaard (zoals bij de Wavh in artikel 2a), in andere gevallen wordt op grote schaal afgeweken of aangevuld (bijvoorbeeld in de Awir en de IW 1990). Het vermoeden rijst (mede op basis van de afgenomen interviews) dat dit niet alleen afbreuk doet aan de doelstellingen van uniformiteit en duidelijkheid (toegankelijkheid), maar in de rechtspraak ook verschillende 'werelden' in stand houdt. Er blijkt bijvoorbeeld een duidelijke scheiding te bestaan tussen de 'normale' bestuursrechtelijke invorderingspraktijk in bijstandszaken (conform de regels van titel 4.4 Awb) en de fiscaalrechtelijke invorderingspraktijk, waarbij in veel bijzondere formele wetten wordt aangesloten, zoals in delen van de Gemeentewet en in de Awir.

¹⁹⁸ Vgl. Jacobs 2012.

¹⁹⁹ Zie hierover ook Scheltema & Van Heukelom-Verhage 2008.

Ook de toepasselijkheid van EU-recht kan leiden tot een situatie waarin de algemene bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Awb niet (onverkort) van toepassing is. Dat kan het gevolg zijn van een uitputtende Unierechtelijke regeling, zoals het Communautair Douanewetboek. Soms blijkt dat uit bepalingen uit Europese verordeningen die direct kunnen worden toegepast binnen de Nederlandse rechtsorde (EU Verordening nr. 2988/95 inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU), soms blijkt uit het Europeesrechtelijke kader dat bepalingen van de geldschuldenregeling buiten toepassing moeten worden gelaten (staatssteunrecht). Dat is overigens beslist geen situatie die uniek is. Dit verschijnsel doet zich voor bij de toepassing van het Nederlandse bestuursrecht in den brede. Specifiek voor het wettelijk kader op het gebied van bestuursrechtelijke geldschulden is wel de gelaagde en complexe normering. Het is een rechtsgebied dat op nationaal niveau al vraagt om toepassing van regels van verschillende herkomst (bestuursrecht, civiel recht en fiscaal recht) en dat op punten zwaar wordt beïnvloed door de Europese verordening inzake de bescherming van de financiële belangen van de EU (2988/95). Blijkens de jurisprudentie wordt ook in andere lidstaten geworsteld door nationale rechters met het ingewikkelde normencomplex dat zo ontstaat.²⁰⁰

4.2.2 De verplichting tot betaling van een geldsom

De geldschuldenregeling van de Awb ziet op de situatie waarin de verplichting tot betaling van een geldsom bij beschikking wordt vastgesteld (vgl. art. 4:86 Awb). Tegen deze beschikking staat doorgaans bezwaar en beroep open en daarvan wordt in de praktijk ook gebruik gemaakt, zo blijkt uit de interviews en de jurisprudentie. Tijdens die procedure wordt regelmatig gesteld dat eerdere beschikkingen waardoor de geldschuld is ontstaan, zoals het opleggen van een last onder dwangsom of een lagere vaststelling van een subsidie, onrechtmatig waren. Daarop is in een eerder stadium vaak niet gereageerd. Veel burgers ondernemen pas actie op het moment dat zij 'de rekening' gepresenteerd krijgen; zij komen dus pas op tegen de artikel 4:86-beschikking naar aanleiding van de daaronder opgenomen rechtsmiddelverwijzing. Problematisch is dat de eerdere beschikking(en) waardoor de geldschuld kon ontstaan, in deze procedure niet (steeds) ter discussie kan (kunnen) staan en dat deze bovendien vaak al in rechte onaantastbaar is (zijn) geworden. Dat wordt in de praktijk niet altijd begrepen door de geadresseerde van een beschikking als bedoeld in artikel 4:86 Awb, zo blijkt uit de jurisprudentie²⁰¹ en zo werd bevestigd in verschillende interviews. De

²⁰⁰ HvJ EU 5 juni 2011, zaak C-201/10, 202/10, AB 2011, 358, m.nt. Geleijnse & Den Ouden, HvJ EU 29 maart 2012, zaak C-564/10, AB 2012, 203, m.nt. Geleijnse & Den Ouden, beide gevallen betreffen prejudiciële vragen op dit terrein van Duitse rechters. Zie ook HvJ EU 21 december 2011, zaak C-465/10, AB 2013, 86, m.nt. Van den Brink, inzake een prejudiciële vraag van een Franse rechter.

²⁰¹ Zie bijvoorbeeld CBb 1 oktober 2010, *L/N* BN9207.

rechtsgangverwijzing suggereert een rechtsbeschermingsmogelijkheid ten aanzien van het achterliggende geschil die in de praktijk niet bestaat.²⁰² Dit is een rechtstreeks gevolg van het besluitenmodel waarop het Nederlandse bestuursrecht is gebouwd en wederom niet uniek voor het terrein van de bestuursrechtelijke geldschulden. Echter, de geldschuldenregeling is wel een voorbeeld bij uitstek van een rechtsterrein van 'beschikkingen stapelen',²⁰³ zodat dit probleem zich hier extra hard doet gevoelen.

Overigens komt het ook voor dat de burger nalaat bezwaar te maken tegen de betalingsbeschikking, en pas actie onderneemt als hij een aanmaning ontvangt. Gelet op de in paragraaf 3.7 beschreven uiterst beperkte toetsing door de civiele rechter van aanmaning en invordering, is de resterende rechtsbescherming in dat stadium vrijwel nihil.²⁰⁴ Deze situatie wordt in de hand gewerkt doordat de wettelijke betalingstermijn exact gelijk is aan de wettelijke bezwaartermijn. Anders gezegd, op het moment dat het verzuim intreedt, eindigt de rechtsbescherming. Een duidelijke rechtsmiddelenclausule onder de betalingsbeschikking zou dit moeten ondervangen, maar de praktijk leert anders. Uit interviews met rechtsbijstandverleners blijkt dat dit te wijten is aan een gebrek aan voorlichting over de (fatale) consequenties van het laten verstrijken van de bezwaartermijn.

4.3 Betaling (wijze, kosten, verrekening, uitstel)

4.3.1 Inleiding

In deze paragraaf komen de knelpunten aan de orde die zich bij de reguliere afwikkeling van een geldschuld kunnen voordoen. Het betreft de in afdeling 4.4.1 geregelde onderwerpen: wijze en kosten van betaling, verrekening en uitstel van betaling.

4.3.2 Wijze van betaling

De wijze van betaling levert in de praktijk geen noemenswaardige problemen op, nu een duidelijke regeling is gegeven voor de wijze waarop bestuursrechtelijke geldschulden moeten worden betaald. Hoofddregel is in afwijking van artikel 6:112 en 6:114 BW de girale betaling van bestuursrechtelijke geldschulden in euro (vgl. art. 4:89 en 4:90 Awb). Daarnaast bestaan voldoende mogelijkheden tot afwijking. Zo kan op grond van artikel 4:90, eerste lid, Awb, indien girale betaling naar het oordeel van het bestuursorgaan bezwaarlijk is, een bestuursorgaan betaling in andere vorm ontvangen of

²⁰² De concentratiebepalingen bieden evenmin soelaas, omdat deze niet 'terug in de tijd werken', maar alleen betrekking hebben op beschikkingen die later worden genomen, hangende bezwaar of beroep.

²⁰³ Vgl. Van Ommeren & Huisman 2013, p. 38 e.v.

²⁰⁴ En bovendien duur en omslachtig, omdat er sprake is van een dagvaardingsprocedure.

verrichten. Zo is denkbaar dat een bestuursorgaan bepaalt dat parkeergelden alleen per chipknip mogen worden voldaan.

Een probleem is wel dat als een overheidsorganisatie een bedrag moet uitbetalen de daartoe gerechtigde de uitbetaling daarvan moeilijk kan bewerkstelligen. Dit kan aan de orde zijn als teveel is voldaan, als na een bezwaarschriften- c.q. beroepsprocedure blijkt dat er niets of minder verschuldigd is (soms wordt al ingevorderd tijdens de bezwaar/beroepsprocedure), of als subsidie is toegekend maar die (nog) niet is uitbetaald. De overheid staat bekend als een 'late betaler'.²⁰⁵

Het is in de regel echter niet mogelijk beslag te leggen op een bankrekening (vgl. art. 436 en 703 Rv: geen beslag op goederen bestemd voor de openbare dienst).

4.3.3 De kosten van betaling.

De regel van artikel 4:90, eerste lid, Awb, dat de kosten van betaling ten laste van de schuldenaar komen lijkt evenmin bezwaarlijk voor de praktijk. Anders zou dit kunnen liggen voor artikel 4:90, tweede lid, Awb, op grond waarvan de overheid kosten in rekening kan brengen aan ontvangers van betalingen die buiten de EU wonen. Het hieraan blijkens de wetgeschiedenis ten grondslag liggende beginsel dat het vestigingsrisico bij de burger berust, zou tot geschillen aanleiding kunnen geven als de bankinstellingen voor de internationale girale betaling hoge kosten in rekening brengen.²⁰⁶ Tot nu toe lijkt dit probleem zich nog niet te hebben voorgedaan.

Daar staat tegenover dat de kosten van de deurwaarder op basis van het Besluit proceskosten maximaal 15% kunnen bedragen. In de praktijk bestaat geen uniformiteit, maar soms wordt gemakshalve uitgegaan van een standaard van 15%, ongeacht de hoogte van de werkelijk gemaakte kosten. Is een relatief hoog bedrag verschuldigd, dan staat het in rekening gebrachte kostenbedrag in geen verhouding tot de daadwerkelijke kosten. Dat wordt door de burger als een extra 'boete' beschouwd. Omdat vanaf 1 juli 2012 in het burgerlijk recht de Wet incassokosten met een staffel werkt,²⁰⁷ versterkt dit het beeld dat de overheid via het bestuursrecht 'goed voor zichzelf zorgt'. Daar staat tegenover dat het bij een aanmaning in rekening te brengen bedrag van € 14 geen reële prikkel tot spoedige betaling. Gaat het om grotere bedragen dan levert niet-betaling al snel een grotere 'rentewinst' op.

²⁰⁵ En is dat ook, zo blijkt uit jaarlijks onderzoek van Intrum Justitia, het grootste incassobedrijf van Europa. Vgl. <www.intrum.com/nl/Pers-en-publicaties/European-Payment-Index>.

²⁰⁶ Denkbaar is ook dat de overheid zelf kosten in rekening gaat brengen voor betalingen naar ongebruikelijke landen.

²⁰⁷ Vgl. art. 6:96 BW en Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten, *Stb.* 2012, 140-142. Vgl. Engberts 2012, p. 196-201; Langbroek 2012A, p. 24-26; Langbroek 2012B, p. 33-38 en Spanjaard 2012, p. 34-38. Zie ook Nijenhof-Wolters 2013.

Ook bestaat geen duidelijkheid omtrent de vraag of onder de buitengerechtelijke kosten uitsluitend de kosten ter zake van de werkzaamheden van de deurwaarder vallen of tevens de kosten die de boete opleggende partij heeft gemaakt, zo blijkt uit het interview met het CJIB.

In de praktijk worden vaak bedragen betaald zonder dat rekening is gehouden met de kosten van betaling, of wordt maar een deel betaald.²⁰⁸ Dat wordt door bestuursorganen niet altijd als een probleem ervaren: men is enerzijds blij met de ontvangen betaling en verder is een herberekening vaak niet efficiënt: dat kost weer tijd en geld en de kans dat herberekening daadwerkelijk leidt tot hogere ontvangsten is soms laag. Ook geven geïnterviewden aan dat in sommige gevallen de opgebouwde c.q. verbeterde relatie met de burger bewust niet onder druk wordt gezet via een herhaalde actie.

4.3.4 Verrekening

Verrekening blijkt in de praktijk tot grote problemen te leiden, zo blijkt uit verschillende interviews. Artikel 4:93 Awb regelt dat geen verrekening plaatsvindt zonder dat de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. De bijzondere wetgever blijkt die voorziening lang niet altijd te treffen. Uit de interviews blijkt dat bestuursorganen daardoor soms niet kunnen verrekenen, terwijl zij dat wel wenselijk vinden.²⁰⁹ Uit de interviews ontstaat overigens ook het beeld dat lagere overheden zich nog onvoldoende bewust zijn van de mogelijkheden en onmogelijkheden om bij verordening de bevoegdheid tot verrekening te scheppen. Als verrekening al mogelijk is gemaakt dan geldt de bevoegdheid daartoe doorgaans binnen één wettelijke regeling (bijvoorbeeld binnen de Wet Werk en Bijstand) en niet voor geldschulden die ontstaan op basis van verschillende wettelijke regelingen, maar die in de praktijk worden uitgevoerd door één bestuursorgaan. Bijvoorbeeld een organisatie als het CJIB (die niet over verordenende bevoegdheden beschikt), die voor diverse organisaties incasseert, zou willen beschikken over een meer algemene verrekeningsmogelijkheid, waardoor de kans op oninbare vorderingen vermindert.²¹⁰ Ook voor andere bestuursorganen kan dit problematisch zijn en soms proberen zij 'informeel' (met toestemming van de burger) te verrekenen.

Daar staat tegenover dat in gevallen waarin vrij ruime verrekeningsbevoegdheden zijn vastgelegd, zoals in de Awir, dat kan leiden tot grote problemen voor burgers. In de interviews is benadrukt dat er regelmatig teveel toeslagen worden uitgekeerd, als gevolg van de (ingewikkelde) informatie die de

²⁰⁸ Bijvoorbeeld omdat de betalingsopdracht gefiatteerd moet worden waarmee enkele dagen gemoeid zijn, terwijl de verschuldigde rente oploopt.

²⁰⁹ Gedacht kan worden aan de situatie waarin een bijstandsfraudeur, waarvoor een invorderingstraject is ingezet door de gemeente, recht heeft op een dwangsom wegens niet tijdig beslissen door een bestuursorgaan deel uitmakend van diezelfde gemeente.

²¹⁰ Eenzelfde wens volgt uit de casestudy WWB, zie par. 5.8.

burger zelf moet aanleveren bij de Belastingdienst, afdeling toeslagen (B/T). Als teveel betaalde toeslagen worden verrekend met lopende aanspraken, komen burgers al snel in betalingsproblemen. Daardoor ontstaat gemakkelijk nieuwe geldschuldenproblematiek. Bovendien worden de lopende toeslagen vaak gebruikt in de berekening van de betalingscapaciteit voor de aflossing van andere geldschulden. Als die toeslagen niet meer worden uitbetaald door de B/T komt de afbetalingsregeling getroffen met andere bestuursorganen in de knel. Verder blijkt dat door de vele verrekeningen die er plaatsvinden, het risico bestaat dat onoverzichtelijk wordt welke bedragen nog verschuldigd zijn.

Ook in subsidierelaties zijn voorbeelden aangetroffen van verrekeningen die tot problemen leiden. Artikel 4:57 Awb geeft de bevoegdheid tot verrekening van subsidies over verschillende tijdvakken. Dat leidt er soms toe dat subsidieontvangers als gevolg van late vaststellingsbesluiten en daarop volgende verrekeningsbesluiten, feitelijk een bepaalde periode geen voorschotten ontvangen met alle gevolgen van dien. De bestuursrechter lijkt wel enig oog te hebben voor het evenredigheidsbeginsel bij de toetsing van verrekeningsbesluiten, zo kwam aan de orde in paragraaf 3.3.4, maar jurisprudentie waarin verrekening op die grondslag niet mocht plaatsvinden terwijl daarvoor wel een wettelijke bevoegdheid was gegeven, kennen wij niet.

4.3.5 Uitstel van betaling

In artikel 4:94 Awb wordt niet bepaald wanneer uitstel van betaling kan of moet worden verleend: er is sprake van een discretionaire bevoegdheid. In de praktijk is het onderwerp echter van groot belang: betalingsregelingen zijn aan de orde van de dag en worden thans via (soms onofficiële) beleidsregels nader geregeld. In de praktijk bestaat de nodige onduidelijkheid en dat leidt tot rechtspraak, omdat soms het gevoel van willekeur bestaat.

Daarnaast blijkt dat in de praktijk veelal uitstel van betaling wordt verleend zonder dat daaraan een (nieuwe) beschikking ten grondslag ligt. Enerzijds kan dit efficiënt zijn als de betalingstermijnen elkaar kort opvolgen (bijvoorbeeld betaling in drie maandelijkse termijnen) omdat ten gevolge van de administratieve verwerking soms pas een beschikking volgt als de betalingstermijn al (bijna) verlopen is en door het informeel verleende uitstel de betalingen worden gecontinueerd. Anderzijds staat de informele praktijk (zonder de nodige beschikkingen) haaks op de rechtsbeschermingsgedachte. Zou worden beslist op een verzoek om uitstel van betaling, dan moet er een nieuwe beschikking worden gegeven met alle bezwaar- en beroepsmogelijkheden. Bestuursorganen blijken dit soms bewust te vermijden, omdat een dergelijke beschikking tot extra werkzaamheden en tijdsverlies kan leiden, terwijl het ook een kans op verlies van inningsmogelijkheden oplevert. Daarom wordt vaak toegestaan om in termijnen te betalen zonder dat er een nieuw formeel besluit aan ten grondslag wordt gelegd. In de praktijk blijken uitstelverzoeken vaak met de nodige coulantie te worden

beoordeeld. De kans op verlies aan inningsmogelijkheden is beperkt. De spanning tussen theorie en praktijk is hier dus duidelijk zichtbaar.

4.4 Voorschotten

Uit artikel 4:95 Awb volgt dat de beslissing op een aanvraag om voorschotverlening een appellabel besluit is. In de literatuur is gevreesd dat dit een toename van de bestuurslasten zou betekenen;²¹¹ voor inwerkingtreding van titel 4.4 Awb was immers het uitgangspunt dat het bestuursorgaan slechts tot voorschotverlening bevoegd was in geval daarvoor een expliciete wettelijke grondslag bestond. Uit de jurisprudentie blijkt echter niet dat er op grote schaal aanvragen worden ingediend die worden afgewezen waartegen dan massaal wordt geprocedeerd. Ook uit de interviews kwam naar voren dat dit in de praktijk niet als probleempunt wordt ervaren.

De bevoegdheid tot het terugvorderen van onverschuldigd betaalde voorschotten is discretionair van aard, zo blijkt uit artikel 4:95 Awb, vierde lid. Die bevoegdheid wordt in lagere regelgeving regelmatig omgezet in een verplichting van het bestuursorgaan. Op grond van de huidige jurisprudentie is niet duidelijk of dat is toegestaan of dat dit (onder omstandigheden) een doorkruising van het systeem van de Awb betekent. De verschillende hoogste bestuursrechters lijken hier verschillend over te denken.²¹² Daardoor ontstaat rechtsonzekerheid en rechtsongelijkheid.

Uit artikel 4:96 Awb wordt duidelijk dat een beschikking tot voorschotverlening onder omstandigheden kan worden ingetrokken of worden gewijzigd. Dat kan in de huidige tijd makkelijk leiden tot een faillissement van de geadresseerde van de beschikking. Bij dergelijke besluiten zal dus steeds het evenredigheidsbeginsel van artikel 3:4 Awb in acht moeten worden genomen. Hoewel de artikelen 4:95 en 4:96 Awb tezamen een uitgebreide en flexibele regeling voor voorschotbeschikkingen geven, met veel mogelijkheden voor de bijzondere regelgever en het beschikkende bestuursorgaan, is opvallend dat er geen bevoegdheid is opgenomen tot het opschorten van de betaling die volgt uit een voorschotbeschikking, zoals bijvoorbeeld wel is opgenomen in artikel 4:56 Awb (inzake voorschotten op het verstrekte subsidiebedrag) en in artikel 23 van de Awir. Dit doet vermoeden dat in de praktijk ook behoefte bestaat aan die bevoegdheid. Dat vermoeden is in de interviews bevestigd. De mogelijkheid om de betaling op te schorten wordt gezien als een mooi 'piepsysteem'. Als het bestuursorgaan reden heeft om te vermoeden dat er iets niet in de haak is en voorschotten worden stopgezet, reageren burgers doorgaans snel en leveren zij

²¹¹ Van der Heide 2005, par. 4.2.

²¹² Zie CRvB 30 januari 2008, *AB* 2008, 222, m.nt. Den Ouden, *USZ* 2008, 99, m.nt. Van den Brink; ABRvS 12 november 2008, *AB* 2009, 237, m.nt. Den Ouden en CBb 6 juni 2012, *AB* 2012, 349, m.nt. Den Ouden.

de benodigde informatie aan. Het besluit kan bovendien worden genomen zonder dat er al een definitief oordeel hoeft te worden gegeven over de rechtspositie van de geadresseerde.

4.5 Verzuim en wettelijke rente

De regeling omtrent verzuim en rente van titel 4.4 Awb is niet van toepassing indien bij wet een andere regeling is getroffen. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de Invorderingswet 1990 waarvan op grote schaal gebruik wordt gemaakt. Dit relativeert de uniformerende werking van de Awb-regeling aanzienlijk.

Er wordt in bijzondere wetgeving soms gekozen voor een ander begrip dan verzuim (zoals bij het onderscheid tussen verzuim- en vergrijpboetes) en voor een andere rente (enkelvoudig in plaats van samengesteld, zie bijv. de *casestudy* inzake de Awir in paragraaf 5.9). Ook dit doet afbreuk aan de uniformiteitsdoelstelling die de wetgever had met de invoering van de geldschuldenregeling.

Soms is de burger al in verzuim en gaat rente lopen, zonder dat hij zich dat realiseert. Een prangend voorbeeld biedt de regel van artikel 4:101 Awb, op grond waarvan de wettelijke rente doorloopt tijdens uitstel van betaling (zonder dat het bestuursorgaan verplicht is de schuldenaar hier op te attenderen). Met een zekere regelmaat beklagen burgers zich over het feit dat zij zich niet bewust waren van lopende wettelijke rente en dat die als onaangename verrassing toch in rekening werd gebracht.

Omdat de betaling op een bepaalde schuld eerst in mindering strekt op de kosten en de verschenen rente en pas daarna op de hoofdsom en de lopende rente, kan de hoogte van de wettelijke rente pas definitief worden vastgesteld nadat betaling heeft plaatsgevonden. Uit de interviews blijkt dat bestuursorganen in gevallen waarin het bedrag aan wettelijke rente als niet te hoog wordt geschat,²¹³ regelmatig afzien van het in rekening brengen van wettelijke rente. Niet alleen zou de berekening van de wettelijke rente mogelijk meer kosten dan de te verwachten opbrengst,²¹⁴ ook wordt het als weinig chic gezien, zo blijkt uit de interviews, om degene die tamelijk voortvarend (met eventueel zo nu en dan een kleine hapering) heeft betaald, nog 'lastig te vallen' met een vordering

²¹³ Uit de interviews werd duidelijk dat niet alle bestuursorganen veel ervaring met (de berekening van) wettelijke rente hebben opgedaan. Als de expertise gering is wordt om die reden ook al snel afgezien van het berekenen van wettelijke rente.

²¹⁴ Dat wordt ook door de wetgever onderkend. Wettelijke rente is niet verschuldigd indien het bedrag ervan bij enige of laatste betaling minder bedraagt dan € 20,-, dan wel, indien het bestuursorgaan de schuldenaar is, € 10,- (art. 4:98 lid 2 Awb). Het voorschrift is ingegeven door de praktische overweging dat het niet zinvol is om wettelijke rente in rekening te brengen indien het gaat om een dergelijk gering bedrag. Daarenboven is het ondoelmatig om als het dergelijke kleine bedragen betreft, steeds een exacte berekening te moeten maken van het totaal verschuldigde bedrag.

van de wettelijke rente. Dit zou afbreuk doen aan de inmiddels opgebouwde verstandhouding. Wanneer het gaat om grote geldschulden wordt wel wettelijke rente in rekening gebracht door bestuursorganen. Burgers vorderen soms ook over kleine bedragen een rentevergoeding.²¹⁵

Uit de praktijkstudie blijkt verder dat de berekening van de wettelijke rente gelet op het vorengaande problematisch is. Dat wordt nog ingewikkelder wanneer het bestuursorgaan de invordering heeft uitbesteed (bijvoorbeeld aan het CJIB) of de communicatie tussen verschillende afdelingen van bestuursorganen die bij geldschulden betrokken zijn niet vlekkeloos verloopt. Bovendien dient voor de rentevordering een nieuw besluit te worden genomen, met de mogelijkheid dat hardnekkige klagers (weer c.q. alsnog) de weg naar bezwaar- en beroep inslaan.

Voorts volgt uit artikel 4:98, tweede lid, Awb dat wettelijke rente niet verschuldigd is indien het bedrag ervan bij enige of laatste betaling minder bedraagt dan € 20,-, dan wel, indien het bestuursorgaan de schuldenaar is, € 10,-. Op dit moment bedraagt de wettelijke rente 3% per jaar. Dat betekent enerzijds dat bij relatief beperkt verschuldigde bedragen de wettelijke rente in het geheel niet verschuldigd is (wat uit efficiency-overwegingen valt toe te juichen) en anderzijds dat als het verschuldigde bedrag iets hoger is en er wettelijke rente verschuldigd is, die wettelijke rente een tamelijk beperkt bedrag is. In dat laatste geval is er nauwelijks een prikkel tot nakoming en zeker niet voor overheidsinstanties die gewend zijn met grote(re) bedragen te rekenen. Het betekent soms dat overheidsinstanties weinig haast maken met de uitbetaling²¹⁶ terwijl het voor de burger regelmatig om een substantieel te ontvangen bedrag gaat.²¹⁷ Daar staat tegenover dat de enkele aankondiging dat wettelijke rente verschuldigd zal zijn soms al een reden is voor bedrijven en particulieren de betaling binnen de gestelde termijn te verrichten.

Gaat het om instanties die te laat subsidie ontvangen, dan zijn deze instanties doorgaans al lang blij dat ze subsidie verstrekt krijgen en wordt geen aanspraak gemaakt op de wettelijke rente, ook al omdat men vreest de relatie met de subsidieverstrekker te verstoren.

4.6 Verjaring en verval

Bij de bespreking van de knelpunten aangaande verjaring en verval moet voorop worden gesteld dat het tijdstip van deze evaluatie meebrengt dat literatuur en rechtspraak maar in beperkte mate voorhanden zijn. Immers, artikel 4:104 Awb bepaalt de verjaringstermijn voor bestuursrechtelijke geldschulden op vijf jaar, terwijl het overgangsrecht (art. III en IV van de Vierde Tranche Awb)

²¹⁵ Zie bijv. ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1384.

²¹⁶ Veelal dienen betalingsopdrachten door diverse personen te worden gefiatteerd om fraude tegen te gaan.

²¹⁷ Als een burger € 10.000 dient te ontvangen gaat het op dit moment om een bedrag van € 25,- per maand.

eerbiedigende werking toekent aan geldschulden die zijn vastgesteld of ontstaan vóór 1 juli 2009.²¹⁸ Dat betekent dat de eerste verjaringen op grond van 4:104 Awb zich in beginsel pas na 1 juli 2014 zullen voordoen. Voor dwangsommen ligt dit anders, omdat artikel 5:35 Awb daarvoor een verjaringstermijn van één jaar geeft.²¹⁹ De verjaring van dwangsommen mag zich in het kader van afdeling 4.4.3 Awb dan ook verheugen in het meeste aandacht van rechtspraak, literatuur en praktijk.

4.6.1 *Vermenging van verjaring en verval*

Een eerste in de literatuur gesignaleerd knelpunt is de vermenging van verjaring en verval in afdeling 4.4.3.²²⁰ Hoewel afdeling 4.4.3 het opschrift 'verjaring' draagt, is op grond van artikel 4:104, tweede lid, Awb aan de voltooiing van die verjaring het verval van de bevoegdheid tot dwanginvordering ex afdeling 4.4.4 Awb verbonden. Dit heeft consequenties voor de toepassing van de verjaringsbepalingen. Volgens artikel 322, eerste lid, Boek 3 BW moet in civiele zaken de debiteur op verjaring een beroep doen en resteert na voltooiing van de verjaring een natuurlijke verbintenis, terwijl verval de verbintenis doet tenietgaan, hetgeen ook zonder een expliciet beroep van de debiteur op verval doorgaans zal leiden tot afwijzing van de vordering.²²¹ Volgens Scheltema moet de rechter zelfs ambtshalve toetsen of een dwangbevel in strijd met artikel 4:104, tweede lid, Awb is uitgevaardigd.²²² In lijn hiermee suggereert de reeds in paragraaf 3.6 besproken Afdelingsuitspraak van 27 juli 2011²²³ dat de Afdeling (in het kader van het procesbelang bij een beroep tegen een last onder dwangsom) ambtshalve onderzoekt of de bevoegdheid tot invordering van een dwangsom is verjaard. De belanghebbende hoeft zich dan dus niet op de verjaring te beroepen. Artikel 4:104, tweede lid, Awb heeft dus het gevolg dat de verjaringsbepalingen uit titel 4.4 Awb op dit punt het karakter krijgen van vervalbepalingen. Deze afwijking van het systeem van het BW wordt in de

²¹⁸ Uitvoeriger hierover par. 3.6.

²¹⁹ Zie par. 3.6. In par. 5.7 wordt op de praktische problemen hiervan ingegaan.

²²⁰ Dit is diepgaand besproken in Teunissen 1998 en Teunissen 2003. Scheltema 2010A opent hoofdstuk 4 met het signaleren van de (fundamentele) kritiek dat het leerstuk van verjaring zich niet leent voor bestuursrechtelijke geldschulden. Hij werkt dat uit in par. 4.2 en wijst die kritiek vervolgens van de hand. Als argument noemt hij in par. 4.3 dat indien voor verval zou zijn gekozen, stuiting en verlenging niet mogelijk zouden zijn geweest.

²²¹ Immers, als de debiteur de vordering betwist, zal de rechter zich op grond van art. 48 Rv (aanvulling van de rechtsgronden) al snel de vraag moeten stellen of de vordering nog bestaat.

²²² Scheltema 2010A, par. 4.3.2. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 54, waar staat dat het bestuursorgaan niet meer kan invorderen bij dwangbevel ongeacht of de schuldenaar zich op verjaring heeft beroepen.

²²³ ABRvS 27 juli 2011, AB 2011, 348, m.nt. Vermeer.

parlementaire geschiedenis niet geëxpliciteerd. Het is daarmee onzeker of de wetgever zich dit heeft gerealiseerd.²²⁴

Een ander voor de praktijk relevante verschil tussen verjaring en verval is dat het voldoen van een vervallen geldschuld onverschuldigde betaling oplevert, terwijl dat niet het geval is voor een verjaarde geldschuld.²²⁵ De vraag is nu wat rechtens geldt als een burger betalingen verricht naar aanleiding van een dwangbevel dat na voltooiing van de verjaring (en dus onbevoegd) is uitgevaardigd. Houdt men het strikte onderscheid tussen verjaring en verval aan, dan zal de rechter moeten concluderen dat het dwangbevel weliswaar onbevoegd is uitgevaardigd, maar er niet onverschuldigd is betaald.²²⁶ Anderzijds is het contra-intuïtief als de nietigverklaring van een dwangbevel in een executiegeschil vervolgens niet leidt tot teruggave van het betaalde. In elk geval is evident dat de debiteur in dat geval onverkort belang heeft en houdt bij een vernietiging van de onderliggende betalings- of invorderingsbeschikking. Dit onderscheid is in de Afdelingsjurisprudentie echter (nog) niet zichtbaar.²²⁷

Eveneens onduidelijk is of het bestuursorgaan na voltooiing van de verjaring nog bevoegd is een sommatie uit te brengen, eventueel gevolgd door een procedure bij de civiele rechter. Artikel 4:124 Awb laat weliswaar uitdrukkelijk ruimte voor die weg, maar niet uit te sluiten is dat de civiele rechter dit een onaanvaardbare doorkruising van artikel 4:104, tweede lid, Awb acht.²²⁸

4.6.2 Verjaring van dwangsommen

De vermenging van verjaring en verval in afdeling 4.4.3 Awb maakt de verjaringsregeling voor dwangsommen van afdeling 5.3.2 Awb extra gecompliceerd. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Stel dat een burger op (informeel) verzoek van het bestuursorgaan verbeurde dwangsommen betaalt terwijl sinds verbeurte meer dan een jaar is verstreken. Volgens artikel 5:35 Awb verjaart de bevoegdheid tot invordering door verloop van een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd.

²²⁴ Dezelfde vraag kon voor het fiscale recht gesteld worden ten aanzien van art. 27 Iww (oud), waar de regeling van art. 4:104 Awb mee overeenkomt. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 55.

²²⁵ Er resteert na verjaring immers een natuurlijke verbintenis. Zie par. 3.6.

²²⁶ De MvT (p. 53 en 56) is op dit punt ook helder: geen onverschuldigde betaling. Scheltema 2010A bespreekt in par. 4.3.2 de vraag of het onbevoegd uitvaardigen van een dwangbevel nader gesanctioneerd zou moeten worden, maar concludeert dat dit zich niet verdraagt met de regel dat besluiten van bestuursorganen in beginsel geldig zijn tot zij zijn vernietigd of herroepen, ook indien zij onbevoegd zijn genomen.

²²⁷ De beoordeelde casus gaf daar ook niet direct aanleiding toe., omdat er nog niet was betaald en het onwaarschijnlijk is dat de overheid na de Afdelingsuitspraak toch nog zou invorderen of dat de burger alsnog vrijwillig zou betalen.

²²⁸ Zie Vermeulen 2005, p. 9. Vgl. Vermeulen 2007, p. 28-30 en 140-142. Van Buuren c.s. 2011, p. 201 menen dat ook aan privaatrechtelijke invordering een invorderingsbeschikking vooraf dient te gaan.

Indien de burger vervolgens verzoekt om het nemen van een invorderingsbeschikking,²²⁹ mag het bestuursorgaan dan besluiten tot invordering van het verbeurde (en betaalde) bedrag? Men kan hier over twifelen, nu artikel 4:104, tweede lid, bepaalt dat het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot aanmaning en – samengevat – invordering bij dwangbevel niet meer kan uitoefenen na voltooiing van de verjaring. Waar de invorderingsbeschikking het voorportaal is van de aanmaning en invordering bij dwangbevel²³⁰ kan men redeneren dat de bevoegdheid om te besluiten tot invordering van het verbeurde bedrag daarmee ook is vervallen. Dat zou tot de conclusie leiden dat het bestuursorgaan de invorderingsbeschikking op nihil dient vast te stellen.²³¹ Die beschikking zou voor de burger vervolgens de grondslag kunnen vormen voor een vordering uit onverschuldigde betaling.²³² Hoewel een andere redenering denkbaar is, illustreert dit voorbeeld de complexiteit van de verjaringsregeling van titel 4.4 Awb in combinatie met de bijzondere bepalingen in afdeling 5.3.2 Awb goed.

De bijzondere verjaringsregeling voor dwangsommen levert nog andere problemen op. Scheltema²³³ en Sanders²³⁴ bespreken de casus van het bestuursorgaan dat verbeurde dwangsommen niet invordert. Een derde-belanghebbende kan in zo een geval verzoeken om een invorderingsbeschikking,²³⁵ maar als het bestuur dit verzoek afwijst²³⁶ is het risico groot dat de verjaring wordt voltooid terwijl het bezwaar en beroep van de derde tegen deze afwijzing aanhangig is.²³⁷ Oordeelt de bestuursrechter uiteindelijk dat ten onrechte is besloten niet tot invordering over te gaan, dan zal (in de verlengde besluitvorming na de uitspraak) artikel 5:35 Awb in de weg staan aan een besluit om alsnog in te vorderen.²³⁸ Voor deze leemte in de rechtsbescherming dragen genoemde auteurs wel oplossingen aan, maar zij zijn het erover eens dat deze mogelijke oplossingen het geconstateerde probleem niet echt ondervangen.

²²⁹ Op grond van art. 5:37 lid 2 Awb moet het bestuursorgaan aan dit verzoek voldoen.

²³⁰ Art. 5:37 lid 1 Awb.

²³¹ Sanders schrijft in zijn noot onder ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 54 dat 'de mogelijkheid om een invorderingsbeschikking te nemen verjaart'.

²³² Scheltema 2010A stelt in par. 4.3.1 overigens in algemene zin dat de betaling van een verjaarde geldschuld niet als onverschuldigd kan worden teruggevorderd.

²³³ Scheltema 2010A, par. 4.3.3.

²³⁴ Annotatie onder ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 82.

²³⁵ Op grond van art. 5:37 lid 2 Awb moet het bestuursorgaan aan dit verzoek voldoen.

²³⁶ Lees: een beschikking neemt, inhoudende dat niet wordt ingevorderd.

²³⁷ Als het verzoek van de derde wat vertraagd is, kan zich de situatie voordoen dat de verjaring zelfs al is voltooid ten tijde van het primaire besluit. Stuiting van de verjaring door het bestuursorgaan ligt in deze casus niet voor de hand.

²³⁸ Hoofddregel is immers dat *ex nunc* moet worden beslist.

4.6.3 *Stuiting en verlenging*

Door de invoering van titel 4.4 Awb heeft het bestuursorgaan niet langer de mogelijkheid om te stuiten door middel van een schriftelijke mededeling waarin het zich ondubbelzinnig zijn recht op betaling voorbehoudt.²³⁹ De literatuur ziet dit niet als een groot probleem, omdat een dergelijke mededeling in de praktijk weinig zal verschillen van een aanmaning ex artikel 4:112 Awb, die wel een stuitingshandeling oplevert.²⁴⁰ Volgens de memorie van toelichting levert een aanmaning die niet voldoet aan de wettelijke vereisten echter geen stuiting op. Gezien het grote praktische belang van verjaring mag verwacht worden dat burgers zich op verjaring zullen beroepen als een aanmaning bijvoorbeeld niet vermeldt dat bij niet tijdige betaling deze kan worden afgedwongen door op kosten van de schuldenaar uit te voeren invorderingsmaatregelen (art. 4:112 lid 3), of niet vermeldt welke vergoeding in rekening wordt gebracht (art. 4:113 lid 2).²⁴¹ Als de wetgever artikel 4:106 Awb niet aanpast, zal de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters duidelijkheid moeten bieden over de consequenties van dergelijke 'vormfouten'.

Sluiter heeft nog de vraag opgeworpen of het mogelijk is om de verjaring steeds opnieuw te stuiten door herhaalde aanmaningen.²⁴² Dit lijkt immers, anders dan de schriftelijke mededeling, niet goed te rijmen met het karakter van de aanmaning, als inleiding op dwanginvordering. Ook hier zal de rechtspraak nog duidelijkheid moeten bieden.

Wordt vervolgens een dwangbevel uitgevaardigd, dan gaat wederom een nieuwe verjaringstermijn lopen, die op zijn beurt gestuit kan worden door tenuitvoerlegging van het dwangbevel of een nieuwe aanmaning.²⁴³ Onder het oude recht is er tamelijk veel rechtspraak gewezen over de invloed van verzetsprocedures op de verjaring van dwangsommen.²⁴⁴ Daarbij ging het om de interpretatie van artikel 5:35 Awb (oud), dat bepaalde dat de verjaring werd geschorst gedurende de verzetsprocedure. Het is niet ondenkbaar dat artikel 4:111, tweede lid sub d, op grond waarvan de verjaring wordt verlengd voor de duur van een executiegeschil, tot vergelijkbare geschillen zal leiden.²⁴⁵

²³⁹ De burger kan zo wel stuiten, zie art. 4:107 Awb. In fiscale zaken is deze mogelijkheid ook voor bestuursorganen gehandhaafd, zie art. 27 lid 1 IW 1990.

²⁴⁰ Art. 4:106 Awb. Zie Scheltema, par. 4.5.1.

²⁴¹ Of een vergoeding die niet strookt met art. 4:113 lid 1 Awb.

²⁴² Sluiter 2012, p. 354.

²⁴³ Zie het in par. 3.6 besproken art. 4:110 Awb jo. 4:106 Awb.

²⁴⁴ Een handig overzicht geeft Van der Veen in zijn annotatie in *AB* 2009, 217.

²⁴⁵ Scheltema 2010A schrijft bijvoorbeeld in par. 4.5.2 dat een nieuwe stuiting niet nodig is als hoger beroep wordt ingesteld in een executiegeschil. Deze opvatting lijkt iets af te wijken van HR 18 februari 2005, *NJ* 2006, 324, op grond waarvan de verjaring doorloopt tussen het vonnis op het verzet en de dag waarop de

Opvallend is dat in afdeling 4.4.3 betalingsbeschikkingen (en aanvragen daartoe) niet als een stuitingshandeling worden aangemerkt. Een verzoek om een geldschuld van de overheid die rechtstreeks uit de wet voortvloeit bij beschikking vast te stellen²⁴⁶ stuit de verjaring van de aanspraak op betaling dus niet²⁴⁷ en een verzoek om wijziging van de betalingsbeschikking evenmin. Ook in het handhavingsrecht speelt dit. Als een burger verzoekt om een invorderingsbeschikking²⁴⁸ dan stuit dat verzoek de lopende verjaringstermijn van een jaar niet. De invorderingsbeschikking doet dat evenmin, zelfs niet als deze beschikking het besluit inhoudt om de dwangsommen in te vorderen.²⁴⁹ Hetzelfde geldt voor de beslissing op bezwaar tegen een last onder dwangsom of een invorderingsbeschikking. Het is bepaald niet ondenkbaar dat onbekendheid met de verjaringstermijn en met name de stuitingsmogelijkheden van afdeling 4.4.3 tot misverstanden gaan leiden.²⁵⁰

4.6.4 Afwijkingen van afdeling 4.4.3

Bij wijze van uitzondering volgt het fiscale recht de verjaringsregeling van afdeling 4.4.3 vrijwel op de voet.²⁵¹ In diverse bijzondere wetten zijn echter wel afwijkingen opgenomen ten opzichte van de verjaringsregeling van titel 4.4 Awb.²⁵² Wij noemden al de afwijkende verjaringstermijn van 1 jaar voor dwangsommen. Uit de interviews blijkt dat deze relatief korte termijn vaak niet wordt onderkend of niet goed wordt bewaakt.²⁵³ De praktijk ziet dit als een serieuze belemmering voor het realiseren van de beleidsdoelstelling, dat verbeurde dwangsommen in beginsel ook daadwerkelijk worden ingevorderd.²⁵⁴ Ook het EU-recht kan noodzaken tot een afwijkende verjaringsregeling. Van den Brink en Den Ouden hebben in hun annotatie bij een Afdelingsuitspraak inzake terugvordering van ESF-subsidies uiteengezet tot welke problemen en onduidelijkheden dit in de praktijk kan leiden.²⁵⁵ Het betreft onder meer de aanvang van de verjaring, de verjaringstermijn en de

appeldagvaarding wordt uitgebracht. Met name bij de korte verjaringstermijnen voor dwangsommen is dat relevant.

²⁴⁶ Zie art. 4:88 lid 3 Awb.

²⁴⁷ En evenmin de beschikking die het bestuursorgaan vervolgens neemt, aangenomen dat daarin geen nieuwe betalingstermijn wordt vastgesteld.

²⁴⁸ Op grond van art. 5:37 lid 2 Awb moet het bestuursorgaan aan dit verzoek voldoen.

²⁴⁹ Rb. Gelderland 13 juli 2013, vermeld in de annotatie van Sanders bij ABRvS 19 juni 2013, AB 2013, 285, m.nt. Sanders.

²⁵⁰ Hetgeen afbreuk kan doen aan de 'beginselplicht tot invordering', zie ook de volgende subparagraaf.

²⁵¹ Er resteert een (kort) art. 27 IW 1990. Scheltema 2010A signaleert in par. 4.3.3 dat sommigen deze harmonisatie voor het belastingrecht betreuren, omdat te weinig rekening is gehouden met de noden van de belastingpraktijk.

²⁵² Scheltema 2010A beschrijft er enkele in par. 4.3.3. Verwezen zij verder naar hoofdstuk 7 (Casestudy's) van dit rapport.

²⁵³ Dat de verjaringstermijn vóór 1 juli 2009 nog korter was (6 maanden), biedt maar schrale troost.

²⁵⁴ Deze doelstelling is in lijn met de in de rechtspraak aangenomen 'beginselplicht tot invordering van dwangsommen'. Zie ABRvS 16 november 2011, JB 2012, 4, m.nt. Michiels 2012, p. 171 en IJdema 2012, p. 593.

²⁵⁵ ABRvS 30 december 2009, AB 2010, 283 m.nt. Van den Brink & Den Ouden.

mogelijkheden tot stuiting.²⁵⁶ Gelijksortige problemen kunnen zich voordoen bij het terugvorderen van onrechtmatig verstrekte staatssteun. Met het wetsvoorstel terugvordering staatssteun²⁵⁷ wil de wetgever deze problematiek (deels) regelen. Het voorgestelde artikel 4:80b Awb verklaart afdeling 4.4.3 Awb niet van toepassing op de terugvordering van staatssteun, waarmee een nieuwe afwijking van titel 4.4 Awb zou worden geïntroduceerd.

4.6.5 Verjaring van terugvorderingsbevoegdheden

In paragraaf 3.6 is al geconstateerd dat titel 4.4 niet regelt binnen welke termijn een betalingsbeschikking moet worden genomen. Dit is op zichzelf logisch, nu deze termijn afhangt van de aard van de beschikking en dus geregeld moet worden in de (bijzondere) wet waaruit de geldschuld voortvloeit.²⁵⁸ Uit de interviews blijkt echter dat de praktijk dit als een groot gemis ervaart, nu de bijzondere wet ter zake regelmatig geen regeling bevat. Zo is bijvoorbeeld onduidelijk wanneer de mogelijkheid een onverschuldigde betaling terug te vorderen 'verjaart'.²⁵⁹ Vloeit de betalingsverplichting voort uit een ongeschreven rechtsbeginsel dan ontbreekt een vaststellingstermijn per definitie.²⁶⁰ Ook de literatuur brengt dit aspect regelmatig in verband met de wel in titel 4.4 Awb geregelde verjaring.²⁶¹ Teunissen acht het uit het oogpunt van rechtszekerheid niet aanvaardbaar dat het bestuursorgaan zelf de aanvang van de verjaringstermijn in de hand heeft in het geval er geen termijn is gesteld voor het nemen van de betalingsbeschikking.²⁶² Ook Scheltema acht het feit dat na wijziging of intrekking van een beschikking tot betaling aan een burger geen termijn is gesteld aan het nemen van een terugvorderingsbeschikking, uit het oogpunt van rechtszekerheid weinig aantrekkelijk. Beide auteurs zijn enthousiast over de subsidietitel, waarin de bevoegdheid tot terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiebedragen aan een termijn van

²⁵⁶ Zie ook Scheltema 2010A, hoofdstuk 4, slot.

²⁵⁷ *Kamerstukken II* 2007/08, 31 418, nr. 3.

²⁵⁸ De in art. 4:85 lid 1 sub a bedoelde wet dus.

²⁵⁹ In de *Kamerstukken* wordt de term verjaring ook in dit verband gebruikt. Zie Scheltema 2010A, par. 4.3.1, voetnoot 25.

²⁶⁰ Het betreft (een deel van) de in art. 4:85 lid 1 sub b genoemde gevallen. De rechter moet zijn inspiratie dan ontlenen aan het Burgerlijk Wetboek, maar aanvaardt niet altijd dat de bepaling van art. 3:309 BW van overeenkomstige toepassing is. Zie de noot van Gelijsse & Den Ouden onder HvJ EU 5 mei 2011, gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10 (*Ze Fu Vleischhandel*), AB 2011, 358.

²⁶¹ Zie bijv. Teunissen 2003 en Scheltema 2010A, par 4.3.1 en Sanders in zijn annotatie onder ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 54. Ook de wetgever heeft het punt onder ogen gezien, maar niet als een potentieel probleem aangemerkt. Zie *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 p. 53 en 54.

²⁶² De verjaring van art. 4:104 Awb begint immers pas te lopen na afloop van de in die beschikking opgenomen betalingstermijn.

vijf jaar is gebonden.²⁶³ Scheltema oppert om een dergelijke bepaling op te nemen bij een algemene regeling voor de intrekking van besluiten.²⁶⁴

Sanders signaleert in dit verband een onderscheid tussen de invordering van dwangsommen en van kosten van bestuursdwang. Het nemen van een invorderingsbeschikking is *de facto* aan een termijn van één jaar gebonden, omdat de verjaring begint te lopen vanaf de verbeurte van de dwangsom, die van rechtswege plaatsvindt.²⁶⁵ De Awb zwijgt echter over de termijn waarbinnen het bestuursorgaan op basis van artikel 5:25, zesde lid, Awb de hoogte van de verschuldigde kosten van bestuursdwang vaststelt.²⁶⁶ Voor de bestuurlijke boete is wel een regeling getroffen. Artikel 5:45 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot het opleggen van een boete, al naar gelang de zwaarte van het vergrijp, drie of vijf jaar na de overtreding vervalst. Indien tegen de bestuurlijke boete bezwaar wordt gemaakt of beroep wordt ingesteld, wordt de vervaltermijn opgeschort tot onherroepelijk op het bezwaar of beroep is beslist.²⁶⁷

In paragraaf 4.8.4 wordt hier nog nader aandacht aan besteed.

4.7 Aanmaning en invordering bij dwangbevel

4.7.1 Aanmaning

Vindt aanmaning plaats,²⁶⁸ dan kan daartegen geen rechtsmiddel worden aangewend, terwijl – zo bleek in het vorige hoofdstuk – de in rekening te brengen kosten in het bestuurlijke en fiscale traject op verschillende wijze zijn geregeld. Overigens blijkt de aanmaning in de praktijk ook gebruikt te worden als prikkel tot betaling, doordat gedreigd wordt met het in rekening brengen van extra kosten, waarvan dan vaak wordt afgezien als de betaling binnenkomt. Aldus ontstaat onduidelijkheid en wordt, zo bleek uit de interviews, soms gedacht dat de aanmaning als laatste mogelijkheid wordt gegeven om alsnog te betalen, zonder dat extra kosten in rekening zullen worden gebracht. Verder valt er op te wijzen dat het bij aanmaning in rekening te brengen bedrag van € 14 veelal geen reële prikkel tot spoedige betaling oplevert. Dit is slechts het geval als de hoofdvordering zelf gering is.

²⁶³ Cf. art. 4:49 lid 3 Awb en 4:57 lid 4 Awb.

²⁶⁴ Zo een regeling is voorzien voor de vijfde tranche van de Awb. Daarover Dieperink 2003.

²⁶⁵ Zie hierover uitvoeriger par. 3.6.

²⁶⁶ Deze leemte kan eenvoudig ondervangen worden door aanvulling van art. 5:26 Awb.

²⁶⁷ Aldus art. 5:45 lid 3 Awb.

²⁶⁸ De praktijk is divers. Sommige organisaties manen een- of tweemaal aan, maar het College voor Zorgverzekeringen schijnt dat niet te doen en direct tot incasso over te gaan.

4.7.2 Inhoud dwangbevel

Uit de interviews is gebleken dat met name gemeenten niet altijd precies lijken te weten hoe een dwangbevel moet worden opgesteld. Zij verlaten zich graag op de deurwaarders²⁶⁹ die belast zijn met de inning. Echter deurwaarders zijn doorgaans met name civielrechtelijk geschoold, zodat soms onduidelijkheid bestaat omtrent de tenaamstelling.²⁷⁰ Het zou alleen al daarom aanbeveling verdienen dat in de wet als vereiste wordt opgenomen ten name van wie het dwangbevel wordt gesteld.

4.7.3 Kosten²⁷¹

Evenzo is de berekening van (buiten)gerechtelijke kosten niet eenduidig geregeld (vgl. art. 4:113, 119 en 120 Awb). Het begrip 'kosten' blijkt vragen op te roepen omdat onduidelijk is of dit begrip uitsluitend betrekking heeft op de kosten die bijvoorbeeld door de gerechtsdeurwaarder in rekening worden gebracht, dan wel of daaronder ook mogen worden verstaan de intern gemaakte kosten. Wat dit laatste betreft valt er op te wijzen dat in het civiele recht de intern gemaakte kosten voor een procedure kunnen worden doorberekend.²⁷²

Daarnaast valt er op te wijzen dat het Besluit buitengerechtelijke kosten (Bbk)²⁷³ ervan uitgaat dat ten hoogste 15% ('voor zover zij redelijk zijn') aan kosten in rekening mag worden gebracht. In de praktijk wordt echter de 15% uit dit Besluit vaak klakkeloos toegepast ongeacht of het om een kleine vordering gaat dan wel een heel grote, waarbij bedragen boven de € 100.000 geen uitzondering zijn. In laatstgenoemde gevallen wordt dit kostenpercentage soms als onredelijk ervaren, omdat de daadwerkelijk gemaakte kosten vele malen lager zijn en de facto een extra geldbedrag (ervaren als

²⁶⁹ In deze paragraaf betreft het met name gerechtsdeurwaarders.

²⁷⁰ In het civiele recht kunnen geen exploten worden gedaan tegen bestuursorganen zoals een minister. In het bestuursrecht daarentegen kunnen ze wel in rechte worden betrokken. Het bij de vierde tranche ingevoerde art. 1:1 lid 4 Awb zorgt dan voor toerekening aan de rechtspersoon. Een duidelijke wettelijke bepaling voorkomt discussies met bijvoorbeeld gerechtsdeurwaarders die menen dat exploiteren ten name van de Staat moet gebeuren, terwijl de meeste bestuursorganen dat op eigen naam doen c.q. op naam van de minister (in het civiele recht wordt gedagvaard op naam van c.q. tegen de Staat (en dan tussen haakjes de naam van het ministerie); als enkel het ministerie van V&J zou worden gedagvaard levert dat een niet-ontvankelijkverklaring op).

²⁷¹ In par. 7.4 wordt ingegaan op het effect van deze kosten op de lastendruk voor burgers.

²⁷² Vgl. HR 16 oktober 1998 (*Amev/Staat*), NJ 1999, 196. De Hoge Raad sprak uit dat administratiekosten ter verkrijging van schadevergoeding kosten zijn als omschreven in art. 6:96 lid 2 aanhef en onder b en c BW. Zij komen voor vergoeding in aanmerking voor zover zij redelijk zijn en in de gegeven omstandigheden redelijkerwijs noodzakelijk zijn. De kosten dienen begroot te worden op de wijze die het meest met de aard ervan in overeenstemming is. De rechter is bij de begroting daarvan niet gebonden aan de gewone regels van stelplicht en bewijslast en het staat rechter vrij de niet nauwkeurig vast te stellen omvang ervan te schatten.

²⁷³ Besluit van 25 juni 2009, houdende nadere regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen, *Stb.* 2009, 268.

een boete) wordt opgelegd. In ieder geval is duidelijk dat er geen afstemming bestaat met de civielrechtelijke regeling die sinds jaar en dag een staffel inhoudt. In dat kader valt te wijzen op de (recente) Wet Incassokosten (WIK).²⁷⁴ Deze wet is op 1 juli 2012 inwerking getreden. Voorheen konden schuldeisers indien een vordering niet op tijd werd betaald naast de buitengerechtelijke incassokosten, ook diverse kosten als bureaunkosten, administratie en registratiekosten, bij hun debiteuren in rekening brengen. Om paal en perk te stellen aan het doorbelasten van onredelijk hoge incassokosten is deze nieuwe incassowet ingevoerd, met name om de consument te beschermen tegen het doorbelasten van disproportioneel hoge incassokosten. De incassokosten zijn neergelegd in het Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten (Besluit Bik)²⁷⁵ en bedragen 15% over de eerste € 2.500 met een minimum van € 40 en lopen op via 10% over de daaropvolgende € 2.500 (hoofdsom in totaal € 5.000) en 5% over de daaropvolgende € 5.000 (hoofdsom maximaal € 10.000) op tot 1% over de daarop volgende € 190.000 (hoofdsom ten hoogste € 200.000) en 0,5% over het surplus tot een te incasseren maximum van € 6.775.²⁷⁶

In het rapport BGK-INTEGRAAL 2013, inventarisatie door een werkgroep uit de rechterlijke macht,²⁷⁷ inzake de beoordeling van gevorderde buitengerechtelijke kosten wordt op p. 53 opgemerkt:

'Anders dan het Besluit BIK bevat het Bbk geen systeem van degressieve variabelen (als de hoogte van de vordering toeneemt, wordt het percentage kosten dat in rekening wordt gebracht lager). Opmerkelijk is dat beide systemen al uit elkaar gaan lopen bij vorderingen vanaf € 2.500,-, dit ten gunste van bestuursorganen. Dit is des te meer opmerkelijk, omdat in de memorie van toelichting bij de invoering van de vierde tranche Awb uitdrukkelijk is opgemerkt dat nodeloze verschillen tussen bestuursrecht en privaatrecht vermeden moeten worden. Daar staat tegenover dat geen sprake is van forfaitaire bedragen, maar dat de kosten daadwerkelijk moeten zijn gemaakt én de kosten de redelijkheidstoets moeten kunnen doorstaan.

Terugkomend op het hiervoor gegeven voorbeeld van een geldschuld van € 100.000,-: volgens artikel 2 Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten zou de schuldeiser van een 'consument' hooguit een vergoeding van € 1.775,- kunnen eisen. Het bestuursorgaan kan op grond van artikel 1 Bbk het maximale bedrag van € 15.000,- eisen, mits het kan aantonen dat deze kosten daadwerkelijk zijn gemaakt en deze kosten de redelijkheidstoets kunnen doorstaan.

²⁷⁴ Wet van 15 maart 2012 tot wijziging van Boek 6 van het Burgerlijk Wetboek en het Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering in verband met de normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte, *Stb.* 2012, 140.

²⁷⁵ Besluit van 27 maart 2012, houdende regels ter normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte, *Stb.* 2012, 141.

²⁷⁶ Vgl. Engberts 2012, p. 196-201; Langbroek 2012A, p. 24-26; Langbroek 2012B, p. 33-38 en Spanjaard 2012, p. 34-38 Zie ook Nijenhof-Wolters 2013.

²⁷⁷ Onder meer te vinden op <http://www.rechtspraak.nl/Actualiteiten/Nieuws/Pages/Nieuw-rapport-voor-toewijzen-buitengerechtelijke-kosten.aspx>.

Er lijkt geen rechtvaardiging te zijn voor deze ongelijke behandeling van schuldenaren voor privaatrechtelijke en bestuursrechtelijke geldschulden. Het ligt voor de hand te oordelen dat de buitengerechtelijke kosten in de zin van artikel 1 Bbk slechts als redelijk zijn aan te merken als zij de kosten van artikel 2 Besluit BIK – analoog toegepast – niet te boven gaan. Het verschil is te verklaren door de tijd: het Bbk is eerder vastgesteld dan het Besluit BIK. Het Bbk lijkt hierdoor (deels) achterhaald.'

Het is derhalve interessant te vergelijken welke bedragen ter incasso verschuldigd zijn als privaatrechtelijk als zijnde buitengerechtelijke kosten dan wel publiekrechtelijk door middel van een dwangbevel wordt geïnd. In fiscale zaken bedragen de met het uitvaardigen van een dwangbevel gemoeide kosten € 38 bij een belastingschuld tot € 90, welk bedrag met € 3 wordt verhoogd voor elke volle € 45 aan schuld. Het bedrag kan oplopen tot maximaal € 11.246.²⁷⁸ Men vergelijke dit met de ex artikel 4:120, tweede lid, Awb te vergoeden buitengerechtelijke kosten, welke conform artikel 1 Bbk²⁷⁹ ten hoogste 15% van de geldsom bedoeld in artikel 4:86 Awb bedragen.²⁸⁰ Nu artikel 4:124 BW overheden ruimte laat om 'privaatrechtelijk' te incasseren, kan tot slot gekeken worden naar de Wet incassokosten en het daarop gebaseerde besluit BIK.²⁸¹ Dit besluit kent een degressieve staffel voor het berekenen van buitengerechtelijke incassokosten.²⁸² Dit leidt tot de volgende tabel:

Hoofdsom	IW 1990	BW	Awb
€ 100	€ 38	€ 40	€ 15
€ 1.000	€ 104	€ 150	€ 150
€ 5.000	€ 371	€ 625	€ 750

²⁷⁸ Vgl. art. 3 lid 1 Kostenwet Invordering Rijksbelastingen.

²⁷⁹ Besluit buitengerechtelijke kosten, Besluit van 25 juni 2009, houdende nadere regels inzake buitengerechtelijke kosten bij tenuitvoerlegging van dwangbevelen, *Stb.* 2009, 268.

²⁸⁰ Art. 1 Bbk luidt als volgt: 'De buitengerechtelijke kosten, bedoeld in artikel 4:120 van de Algemene wet bestuursrecht kunnen in rekening worden gebracht voor zover zij redelijk zijn. De buitengerechtelijke kosten bedragen ten hoogste 15% van de geldsom, bedoeld in artikel 4:86 van de Algemene wet bestuursrecht.'

²⁸¹ Besluit van 27 maart 2012, houdende regels ter normering van de vergoeding voor kosten ter verkrijging van voldoening buiten rechte (Besluit vergoeding voor buitengerechtelijke incassokosten), *Stb.* 2012, 141.

²⁸² Art. 2 van het Besluit BIK luidt:

1. De vergoeding voor kosten als bedoeld in art. 6:96 BW lid 2, onder c, bedraagt:
15% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de eerste € 2500 van de vordering;
10% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende € 2500 van de vordering;
5% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende € 5000 van de vordering;
1% van het bedrag van de hoofdsom van de vordering over de volgende € 190.000 van de vordering;
0,5% over het meerdere van de hoofdsom met een maximum van € 6775.
2. De in het eerste lid bedoelde vergoeding bedraagt ten minste € 40.

€ 10.000	€ 704	€ 875	€ 1.500
€ 25.000	€ 1.703	€ 1.025	€ 3.750
€ 100.000	€ 6.704	€ 1.775	€ 15.000
€ 200.000	€11.246	€ 2.775	€ 30.000
€ 500.000	€ 11.246	€ 4.275	€ 75.000

In een brief d.d. 29 november 2011²⁸³ is de minister van Veiligheid en Justitie is ingegaan op de discrepantie tussen het percentage dat op basis van het Besluit buitengerechtelijke kosten voor de overheid geldt om incassokosten te berekenen en de aflopende percentages die gelden op basis van de (inmiddels op 1 juli 2012 in werking getreden) regeling voor de incassokosten bij geldvorderingen tussen private partijen.

Hij geeft daarbij aan dat naar zijn mening de percentages uit de civielrechtelijke regeling niet moeten worden overgenomen in het bestuursrecht. Hij grondt dit er op dat op grond van het Besluit buitengerechtelijke kosten (Stb. 2009, 268) een bestuursorgaan dat de betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld door middel van een dwangbevel ten uitvoer legt, *bevoegd* is om de buitengerechtelijke kosten die gepaard gaan met deze tenuitvoerlegging aan de schuldenaar in rekening te brengen. Daarbij stelt het Besluit echter twee voorwaarden: a. de in rekening gebrachte kosten moeten redelijk zijn, en b. zij mogen niet meer dan 15% bedragen van de te betalen geldsom. Bij de totstandkoming van het Besluit buitengerechtelijke kosten is in 2009 gekozen voor een specifieke bestuursrechtelijke regeling, omdat de invordering van geldschulden tussen private partijen op enkele punten wezenlijk verschilt van de invordering van geldschulden door de overheid. Zo is het traject om bestuursrechtelijke geldschulden te incasseren dwingender voorgeschreven dan bij private partijen en kunnen bestuursorganen deels ook andere instrumenten inzetten bij de invordering (bijv. vereenvoudigd derdenbeslag). In de thans geldende civielrechtelijke regeling wordt slechts voorgeschreven dat er bij vorderingen op consumenten een aanmaning moet worden verstuurd voordat aanspraak op incassokosten kan worden gemaakt. Voor het overige wordt niet voorgeschreven welke incassohandelingen moeten worden verricht en evenmin door wie (bijvoorbeeld door de schuldeiser zelf of door een derde zoals een incassobureau). Hierdoor kan de schuldeiser zelf een zo effectief mogelijk incassotraject kiezen.

²⁸³ *Kamerstukken II 2011/12, 32 418, nr. 16.*

De minister geeft aan dat bij het in rekening brengen van buitengerechtelijke kosten in het bestuursrecht als uitgangspunt geldt dat niet meer in rekening wordt gebracht dan de reële kosten. Aangezien het incassotraject bij bestuursorganen in de regel gestandaardiseerd is, is een andere benadering vereist dan in het civiele recht en daarbij ligt het zijn inziens voor de hand om per incassostap (bijv. het verzenden van een aanmaning of het toepassen van verhaal met dwangbevel) te bekijken wat gemiddeld de reële kosten zijn en daaraan een redelijk tarief te koppelen. De minister komt tot de conclusie dat dit doorgaans zal betekenen dat de door bestuursorganen te hanteren tarieven lager uitvallen dan in het civiele recht wordt voorgesteld ook al omdat de 15% van het Besluit buitengerechtelijke kosten slechts een maximum is.

De door ons gesignaleerde praktijk is echter dat vele overheidsorganen niet hebben berekend wat de reële kosten per incassostap zijn en daaraan niet een redelijk tarief hebben gekoppeld, maar er zonder meer van uitgaan dat 15% mag worden geïncasseerd, zo blijkt uit de interviews. Waar de minister de 15% uitdrukkelijk als een maximum ziet, hanteren deze overheidsorganen de 15% als een standaardpercentage. In de praktijk betekent dit dat bij de inning van grotere bedragen de burger dan meer incassokosten moet betalen dan als er sprake zou zijn van een particulier als schuldeiser.

4.7.4 Diversen

Evenzo bestaat onduidelijkheid omtrent de rechtskracht van een door een deurwaarder getroffen betalingsregeling, terwijl ook de samenloop van inning door de (belasting/gemeente)deurwaarder en de gerechtsdeurwaarder tot onduidelijkheden kan leiden: wie is wanneer bevoegd?²⁸⁴ Daarbij komt dat er een gebrek aan informatie-uitwisseling tussen overheidsdiensten en hun deurwaarders bestaat. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot moeilijkheden en zelfs fouten bij de berekening van de beslagvrije voet.²⁸⁵ Wordt daarentegen voor diverse instanties geïnd, zoals het CJIB doet, dan doet zich een ander probleem voor, namelijk dat niet altijd duidelijk is aan welke schuldeiser de ontvangen betalingen moeten worden toegerekend. Verbetering lijkt hier mogelijk door afstemming en coördinatie van invordering tussen overheidscrediteuren, waarbij dan tevens aandacht besteed kan worden aan interne aspecten, zoals de genoemde toerekeningsvraag, alsmede aan de rangorde van overheidscrediteuren onderling bij faillissement en schuldsanering.

²⁸⁴ Voor het civiele recht geldt op grond van HR 24 april 1992 (*Kuyt/Meas*), *NJ* 1993, 190 dat de opdrachtgever gebonden is aan een toezegging gedaan door de instrumenterende deurwaarder.

²⁸⁵ Zeer recent heeft de Nationale ombudsman hierover een kritisch rapport het licht doen zien: "Met voeten getreden...", te vinden op www.nationaleombudsman.nl. De reactie van de Koninklijke Beroepsorganisatie voor gerechtsdeurwaarders is te vinden op www.kbvg.nl. Zie verder par. 3.7.3.

Uit de interviews is gebleken dat betalingsregelingen en kwijtscheldingsregels in de praktijk van groot belang zijn. Dat blijkt ook uit het jurisprudentieonderzoek. Nu er geen algemene regeling op dit punt is getroffen rest de bestuursrechter in veel gevallen niets anders dan een marginale toets aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur. Dat ligt anders wanneer, zoals in de in paragraaf 3.7.6 genoemde casus, een beleidsregel die ziet op deze onderwerpen van toepassing is. Uit de interviews is gebleken dat rechtsbijstandverleners van mening zijn dat met de Leidraad invordering 2008 (behorend bij de Invorderingswet 1990) in de praktijk goed kan worden gewerkt.

Tot slot lijkt artikel 4:124 Awb (het bestuursorgaan beschikt ten aanzien van de invordering ook over de bevoegdheden die een schuldeiser op grond van het privaatrecht heeft) in de praktijk weinig te worden toegepast, hoewel daartoe wel mogelijkheden bestaan. Zo kan een burger een civiele procedure starten, waarna het bestuursorgaan van de gelegenheid gebruik maakt om in reconventie een openstaande geldschuld te vorderen.

4.8 Wat is niet geregeld in titel 4.4 van de Awb?

4.8.1 Inleiding

Tot besluit van dit hoofdstuk wordt in deze paragraaf besproken welke zaken niet in titel 4.4 van de Awb zijn geregeld, terwijl daaraan in de praktijk wel behoefte lijkt te bestaan. Het betreft de bevoegdheid tot kwijtschelding, de bevoegdheid om voorschotbetalingen op te schorten, de termijn voor het nemen van terugvorderingsbesluiten en de bevoegdheid tot het vorderen van rente over de periode voorafgaand aan de vaststelling van een in- of terugvorderingsbeschikking. Tot slot worden diverse knelpunten gesignaleerd.

4.8.2 Kwijtschelding

Titel 4.4 Awb bevat met opzet geen algemene regeling inzake kwijtschelding van bestuursrechtelijke geldschulden.²⁸⁶ Volgens de memorie van toelichting is het uitgangspunt dat schulden dienen te worden betaald.²⁸⁷ Een regeling met betrekking tot kwijtschelding kan daarom beter worden gereserveerd voor een bijzonder rechtsgebied, zoals de Invorderingswet 1990, aldus de toelichting.²⁸⁸ Een dergelijke regeling leent zich volgens de regering niet voor een algemene regeling

²⁸⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 24.

²⁸⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 13. Zie ook *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 24 waar de regering opmerkt dat kwijtschelding in veel gevallen erop neer komt dat een burger wordt ontslagen van wettelijke verplichtingen tot betaling en daarom uitzondering dient te blijven.

²⁸⁸ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 13 en 24. Zie art. 26 IW 1990.

in de Awb.²⁸⁹ De motivering van deze – bewuste – keuze overtuigt niet, temeer nu in artikel 4:125 Awb de kwijtschelding wel wordt genoemd als een beschikking die in het kader van titel 4.4 kan worden genomen.²⁹⁰ Kennelijk komt de kwijtschelding zo vaak voor dat dit nodig werd geacht, hetgeen niet overeenstemt met de stelling van de regering dat kwijtschelden uitzondering dient te blijven. Het is niet ondenkbaar dat een bestuursorgaan ook zonder dat de bevoegdheid daartoe in een bijzondere wet is opgenomen, een schuld kwijtscheldt.²⁹¹ Aangenomen kan worden dat voor kwijtschelding een ongeschreven bevoegdheid bestaat ('wie het meerdere mag, mag ook het mindere'). Deze ongeschreven bevoegdheid is discretionair van aard; de algemene beginselen van behoorlijk bestuur kunnen echter met zich brengen dat een bestuursorgaan verplicht is om tot kwijtschelding over te gaan. Een geschreven grondslag met materiële normering voor een besluit dat in de praktijk zo regelmatig wordt genomen, verdient binnen het systeem van titel 4.4 echter de voorkeur.

Tot slot valt er op te wijzen dat in fiscale zaken de kwijtscheldingsbevoegdheid op dit moment op een ministeriële regeling berust.²⁹² Vanuit het oogpunt van legaliteit zou overwogen moeten worden die bevoegdheid van een wettelijke grondslag te voorzien. Hetzelfde geldt voor het besluit tot buiten invordering stellen. Overigens zijn deze mogelijkheden in de praktijk vaak onbekend.

4.8.3 Opschorting betaling voorschotten

In artikel 4:96 Awb is onder meer geregeld dat de beschikking tot verlening van een voorschot in bepaalde gevallen kan worden ingetrokken en gewijzigd. Titel 4.4 Awb bevat echter geen regeling voor de mogelijkheid om de betaling van voorschotten op te schorten. Deze bevoegdheid is wel neergelegd in bijzondere wetgeving, zoals de subsidietitel van de Awb (art. 4:56 Awb) en de Awir (art. 23).²⁹³

In artikel 4:56 Awb is neergelegd dat de verplichting tot betaling van een voorschot op een subsidiebedrag wordt opgeschort met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan aan de subsidieontvanger schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden dat er grond bestaat om toepassing te geven aan artikel 4:48 of 4:49, tot en met de dag waarop de beschikking omtrent de

²⁸⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 13.

²⁹⁰ Zie ook Kortmann 2011, p. 53.

²⁹¹ Scheltema 2010A, p. 76. Zie voor een voorbeeld voor de inwerkingtreding van titel 4.4 van de Awb: ABRvS 13 juli 2005, AB 2006, 178, m.nt. Verheij.

²⁹² De Regeling kwijtschelding en buiteninvorderingstelling, Stcrt. 2004/61.

²⁹³ Op de Awir komen wij in par. 7.5 nog uitvoerig terug.

intrekking of wijziging is bekendgemaakt, of de dag waarop sedert de kennisgeving van het ernstige vermoeden dertien weken zijn verstreken. Tot voor kort bestond er weinig jurisprudentie over deze opschortingsbevoegdheid,²⁹⁴ maar het toenemend aantal faillissementen lijkt dit te veranderen.²⁹⁵

4.8.4 Termijn voor het vaststellen van een bestuursrechtelijke geldschuld²⁹⁶

In paragraaf 3.6 is ingegaan op artikel 4:104 Awb. In het eerste lid van dat artikel is bepaald dat de rechtsvordering tot betaling van een geldsom vijf jaren nadat de voorgeschreven betalingstermijn is verstreken verjaart. Wanneer deze verjaring is ingetreden kan het bestuursorgaan zijn bevoegdheden tot aanmaning en verrekening en tot uitvaardiging en tenuitvoerlegging van een dwangbevel niet meer uitoefenen. Voormelde verjaringstermijn gaat lopen vanaf het moment dat de bestuurlijke geldschuld wordt vastgesteld.²⁹⁷ De verjaringstermijn die is geregeld in artikel 4:104, eerste lid, Awb ziet derhalve niet op de vraag gedurende welke periode het nemen van een besluit tot vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld mogelijk is.²⁹⁸ De regeling die is neergelegd in artikel 4:104 Awb leidt er toe dat eerst een vervaltermijn voor het nemen van het besluit tot de vaststelling van de betalingsverplichting geldt en daarna de termijn van artikel 4:104 Awb gaat lopen.²⁹⁹ Een dergelijke vervaltermijn is bijvoorbeeld te vinden in artikel 4:57, vierde lid, Awb waarin is bepaald dat een subsidiebedrag of een voorschot kan worden teruggevorderd tot vijf jaar na de subsidievaststelling.³⁰⁰ Wanneer de terugvordering haar oorzaak vindt in een schending van een na de subsidievaststelling voortdurende verplichting, kan tot vijf jaar na deze schending worden teruggevorderd.³⁰¹ Deze vervaltermijn kan, anders dan de verjaringstermijn die is neergelegd in artikel 4:104, eerste lid, Awb, niet worden gestuit of verlengd.³⁰² Een tweede voorbeeld biedt artikel 5:45, eerste lid, Awb, waarin een vervaltermijn is neergelegd voor het uitoefenen van de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke boete. Wanneer eenmaal binnen de daarin neergelegde vervaltermijn een bestuurlijke boete is opgelegd, begint de verjaringstermijn die is neergelegd in artikel 4:104 Awb te lopen. De bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de Awb schept derhalve geen algemene duidelijkheid over de vraag binnen welke termijn een

²⁹⁴ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 100.

²⁹⁵ Zie bijvoorbeeld ABRvS 7 november 2012, AB 2013, 37, m.nt. Den Ouden.

²⁹⁶ Dit onderwerp kwam ook reeds aan de orde in par. 4.6.5.

²⁹⁷ Scheltema 2010A, p. 96.

²⁹⁸ Zie ook punt 7 van de annotatie van Geleijnse en Den Ouden bij HvJ EU 5 mei 2011 (*Ze Fu Vleischhandel*), gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10, AB 2011, 358.

²⁹⁹ Scheltema 2010, p. 96-97.

³⁰⁰ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 103.

³⁰¹ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 103.

³⁰² De stuiting van de verjaringstermijn die is neergelegd in art. 4:104 lid 1 Awb is geregeld in de art. 4:105, 4:106 en 4:107 Awb. Zie Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 103.

bestuursrechtelijke geldschuld moet worden vastgesteld,³⁰³ zo werd hiervoor al besproken. Wanneer dergelijke vervalltermijnen in de bijzondere wetgeving ontbreken, bestaat derhalve rechtsonzekerheid over de vraag gedurende welke termijn onverschuldigd betaalde bedragen kunnen worden teruggevorderd.³⁰⁴ De tamelijk uitgebreide literatuur en jurisprudentie op dit punt laat zien dat het geen theoretisch probleem betreft.³⁰⁵

4.8.5 *Geen rente voorafgaand aan de in- of terugvorderingsbeschikking*

Wanneer de bestuursrechtelijke geldschuld niet binnen de voorgeschreven termijn wordt betaald, is de schuldenaar ingevolge artikel 4:97 Awb in verzuim. Op grond van artikel 4:98, eerste lid, Awb heeft een dergelijk verzuim de verschuldigdheid van wettelijke rente tot gevolg. Het gaat hier om de wettelijke rente vanaf het moment dat het verzuim intreedt. Artikel 4:98, eerste lid, Awb ziet niet op de rente over de periode dat de ontvanger ten onrechte de beschikking heeft gehad over een geldsom. Deze periode treedt doorgaans eerder in dan het moment waarop de schuldenaar in verzuim is. Wanneer bijvoorbeeld achteraf blijkt dat een subsidie ten onrechte niet op nihil is vastgesteld, begint de periode dat de ontvanger ten onrechte de beschikking heeft gehad over de subsidie te lopen vanaf het moment dat een voorschot op de subsidie is betaald. Deze periode duurt voort tot het moment waarop het onverschuldigd betaalde voorschot worden terugbetaald. Voor het vorderen van de rente over deze gehele periode is een afzonderlijke wettelijke grondslag noodzakelijk.³⁰⁶ In subsidiekaderwetten die per ministerie zijn vastgesteld, zijn doorgaans dergelijke wettelijke grondslagen te vinden. Deze zijn echter alleen van toepassing voor zover de subsidies zijn verstrekt in strijd met een ingevolge een verdrag voor Nederland geldende verplichting.³⁰⁷ In dat geval kan bij intrekking of wijziging van de subsidie worden bepaald dat over onverschuldigd betaalde subsidiebedragen een rentevergoeding is verschuldigd.³⁰⁸ Een bevoegdheidsgrondslag voor het vorderen van rente kan ook worden opgenomen in een autonome provinciale of gemeentelijke verordening, nu uit niets blijkt dat de Awb-wetgever de vordering van rente uitputtend heeft willen regelen.³⁰⁹

³⁰³ Scheltema 2010A, p. 97.

³⁰⁴ Zie hieromtrent Scheltema 2010A, p. 98.

³⁰⁵ Zie de bespreking daarvan in par. 4.6.5.

³⁰⁶ Zie ABRvS 10 juli 2002, AB 2003, 123, m.nt. NV, JB 2002, 268.

³⁰⁷ Zie bijvoorbeeld art. 7 Kaderwet SZW-subsidies en art. 6 Kaderwet LNV-subsidies.

³⁰⁸ Zie Van den Brink 2012, p. 801.

³⁰⁹ Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 103.

In de uitspraak van de ABRvS van 19 december 2012³¹⁰ is de vraag aan de orde of ook een in een ministeriële subsidieregeling opgenomen bepaling kan dienen als een bevoegdheidsgrondslag voor het vorderen van rente over onverschuldigd betaalde subsidievoorschotten. In artikel 1.3.1 van de Regeling subsidies AWBZ³¹¹ is neergelegd dat een projectsubsidie bestaat uit het verschil tussen de met de gesubsidieerde activiteiten samenhangende en met inachtneming van de ingevolge deze regeling in aanmerking komende werkelijke lasten, en de met de gesubsidieerde activiteiten samenhangende baten. Het later ingevoegde artikel 1.10.3 bepaalt vervolgens dat bij de baten ook de rente-inkomsten in verband met de op de subsidie verleende voorschotten in aanmerking worden genomen. De ABRvS volstaat met de overweging dat het ingevoegde artikel 1.10.3 van de Regeling geen nieuwe bevoegdheid schept, maar een verduidelijking betreft van de reeds bestaande bevoegdheid en verplichting om de rentebaten van de voorschotten te verrekenen bij de subsidievaststelling. De vraag in hoeverre de bevoegdheid tot het vorderen van rente over bij het besluit tot subsidievaststelling gebleken onverschuldigd betaalde voorschotten überhaupt kan worden neergelegd in een ministeriële regeling blijft daarmee onbeantwoord.³¹²

4.9 Samenvatting

Tot besluit van dit hoofdstuk zetten wij de belangrijkste gesignaleerde knelpunten nog kort op een rij.

Ontstaan en vaststelling

Het belangrijkste knelpunt betreffende de reikwijdte van de geldschuldentitel is het grote aantal uitzonderingen erop. Dit zijn niet alleen de in titel 4.4 voorziene uitzonderingsgevallen, zoals artikel 4:88 Awb, maar ook en voornamelijk bijzondere wettelijke regelingen die titel 4.4 Awb gedeeltelijk of zelfs geheel buiten toepassing verklaren, zoals de Wet Mulder. Met name de scheiding tussen de 'normale' invorderingspraktijk op basis van titel 4.4 Awb en de fiscale invorderingspraktijk op basis van de Invorderingswet 1990, waar in belangrijke wetten, zoals de Gemeentewet en de Awir naar

³¹⁰ ABRvS van 19 december 2012, *LJN* BY6778.

³¹¹ Regeling van de Staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport van 5 december 2005, nr. Z/VU-2635240, houdende regels voor subsidies ten laste van de AWBZ en intrekking van de Regeling subsidies AWBZ en Ziekenfondswet, *Stcrt.* 2005, nr. 242.

³¹² In de AWBZ is in art. 44 slechts bepaald dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald dat het Cvz overeenkomstig in die regeling gestelde regels subsidies verstrekt om verzekeren de mogelijkheid te geven om in plaats van het tot gelding brengen van een aanspraak op grond van deze wet zelf te voorzien in de zorg die zij behoeven'. Het gaat wel erg ver om in deze bepaling ook een bevoegdheid in te lezen om in de ministeriële regeling een bevoegdheid tot het vorderen van rente neer te leggen.

wordt verwezen, is opvallend. Zij is voor de praktijk van veel grotere betekenis dan het (blijven) bestaan van de civielrechtelijke incasso op grond van artikel 4:124 Awb.

De toepasselijkheid van EU-recht kan ook de regels van titel 4.4 Awb opzij zetten met rechtsonzekerheid tot gevolg, al moet opgemerkt worden dat dat fenomeen zich natuurlijk ook buiten titel 4.4 Awb voordoet.

Een minstens zo groot knelpunt in de praktijk is de werking van de formele rechtskracht, op grond waarvan de rechter van de geldigheid van een betalingsbeschikking moet uitgaan als daartegen niet tijdig (binnen zes weken) bezwaar of beroep is ingesteld. Zoals in een interview treffend werd opgemerkt: burgers komen meestal pas in het geweer als hun bankrekening concreet wordt geraakt. Dit is op het moment dat (de dreiging) van invorderingsmaatregelen concreet wordt of is. Als op dat moment de betalingsbeschikking al formele rechtskracht heeft, dan heeft de rechter in het invorderingstraject de burger weinig meer te bieden. De samenvallende intreden van het verzuim met het einde van de bezwaartermijn werkt termijnoverschrijdingen bovendien in de hand.

Ook als de burger wel bezwaar maakt tegen de betalingsbeschikking, kan dit te laat zijn, namelijk als de vaststelling van de materiële geldschuld al in een voorafgaande beschikking heeft plaatsgevonden, zoals het geval is bij de intrekking van subsidies en uitkeringen en het opleggen van een last onder dwangsom. De bestuursrechter zal dan uit moeten gaan van de rechtmatigheid van deze voorafgaande beschikking, waardoor de toetsing van de betalingsbeschikking aanzienlijk wordt ingeperkt.

Betaling (wijze, kosten, verrekening, uitstel)

Burgers zijn zich vaak onvoldoende bewust van de gevolgen van niet-betaling. Zij komen dan pas in actie als de daadwerkelijke invordering aanvangt en worden dan onaangenaam verrast door de in rekening gebrachte rente en kosten. Ook realiseren zij zich onvoldoende dat na het verstrijken van de termijn om tegen de betalingsbeschikking bezwaar te maken de resterende rechtsbescherming (zeer) beperkt is. In interviews is meermalen de suggestie gedaan om wettelijk te regelen dat de betalingsbeschikking ook de gevolgen van niet-tijdige betaling vermeldt, zoals dat nu bijvoorbeeld al het geval is met verkeersboetes.

Knelpunten in de betalingsregeling treft men verder vooral bij verrekening en uitstel. Enerzijds missen bestuursorganen soms node de (bij wettelijk voorschrift te geven) bevoegdheid om te verrekenen en kiezen zij dan soms voor de informele weg, waarbij al dan niet met toestemming van de burger wordt verrekend zonder een daaraan ten grondslag liggende beschikking. Anderzijds kunnen al te ruime verrekeningsbevoegdheden tot gevolg hebben dat een burger of instelling in

acute liquiditeitsnood komt te verkeren. Dit is bijvoorbeeld het geval als een terugvordering van een groot bedrag wordt geïncasseerd door te verrekenen met een lopende bevoorschotting, waarvan de ontvanger financieel afhankelijk is.

Bij uitstel van betaling is de spanning tussen theorie en praktijk goed zichtbaar. Mede omdat titel 4.4 Awb geen materiële regels geeft over uitstel van betaling, wordt het nemen van een formele beschikking hierover als overbodig en/of onpraktisch gezien.

Voorschotten

Ook voor voorschotten geldt dat materiële normen ontbreken voor de toekenning en intrekking ervan. Voorts ontbreekt een bevoegdheid tot opschorting van voorschotbetalingen, bekend uit het subsidierecht en het sociale-zekerheidsrecht, terwijl de praktijk hier soms wel behoefte aan heeft.

Verzuim en wettelijke rente

Bij verzuim en wettelijke rente springen onduidelijkheid en toepasbaarheid in het oog. Onduidelijkheid, omdat in veel bijzondere wetten een afwijkende regeling is opgenomen en omdat burgers in de betalingsbeschikking niet (hoeven te) worden voorgelicht over het intreden van verzuim en de gevolgen daarvan. Met name het oplopen van wettelijke rente tijdens een uitstel van betaling kan tot onaangename verrassingen leiden. Tegelijkertijd blijken ook bestuursorganen moeilijkheden te ervaren met de formalisering van de wettelijke rente in een beschikking. Deze zijn voornamelijk van praktische aard. Verloop van tijd, gewijzigde inzichten of handelingen van de debiteur kunnen nopen tot achtereenvolgende wijzigingen van de rentebeschikking (met alle bestuurslasten van dien) terwijl het weinig zinvol wordt geacht om de beschikking pas te nemen als het bedrag van de wettelijke rente definitief bekend is: op dat moment is de schuld immers voldaan. Een en ander heeft tot gevolg dat bestuursorganen er doorgaans de voorkeur aan geven de berekening van de wettelijke rente aan de deurwaarder over te laten, of er maar geheel van af te zien.

Verjaring en verval

De vermenging in titel 4.4 Awb van de verjaring van geldschulden en verval van invorderingsbevoegdheden is juridisch gecompliceerd. Tot grote praktijkproblemen lijkt dat (nog) niet te leiden. Dat ligt anders voor de verjaring van dwangsommen. De korte verjaringstermijn, gecombineerd met beperkte stuitingsmogelijkheden hebben al tot diverse voorbeelden geleid waarin de invordering tot niets leidde. Met name de soms contra-intuïtieve regeling voor stuiting en verlenging, waarbij verjaring intreedt ondanks een lopende procedure tegen de invorderingsbeschikking, zal bij menig bestuursorgaan de wenkbrauwen omhoog hebben doen gaan.

Aanmaning en invordering

Bij het invorderingstraject vallen met name de verschillen op bij de berekening van buitengerechtelijke kosten. In hoofdzaak staan er drie trajecten naast elkaar (het civiele, het bestuursrechtelijke en het fiscale) met elk een eigen kostenregime ("staffel"). Het rapport BGK-integraal signaleert dat dit tot verschillen – ten gunste van de incasserende overheid – leidt die niet goed lijken te rechtvaardigen. De Minister heeft daar tegenover gesteld dat het krachtens artikel 4:120 Awb gehanteerde vaste percentage van 15 voor buitengerechtelijke kosten slechts een maximum is en dat bestuursorganen zelf dienen te bepalen wat een redelijk tarief is, gerelateerd aan de daadwerkelijk gemaakte incassokosten. Uit de interviews blijkt echter dat deze soms (al te gemakkelijk?) standaard het wettelijk maximum van 15% toepassen.

De praktijk ervaart voorts het gebrek aan materiële normen omtrent invordering, verrekening, uitstel en kwijtschelding als een groot gemis. Dat gemis doet zich te sterker voelen als een burger in betalingsmoeilijkheden verkeert. Vaak is er dan sprake van verschillende schuldeisers, zowel private als publieke. Een goed overzicht van de schuldpositie en betalingscapaciteit van de burger is dan van groot belang om te bepalen hoe een effectieve doch rechtvaardige betalingsregeling eruit moet zien. In de praktijk echter blijken overheden ook onderling soms langs elkaar heen te werken, of zelfs diensten binnen eenzelfde overheid. De deurwaarders geven aan dat dit effect verstrekt kan worden als er sprake is van gelijktijdige invordering door verschillende gerechtsdeurwaarders en belastingdeurwaarders. Zelfs het respecteren van de beslagvrije voet, die wel wettelijk is geregeld, kan dan – onbedoeld – in het gedrang komen. Hier lijkt op het gebied van afstemming en coördinatie tussen de verschillende overheidscrediteuren nog winst te kunnen worden geboekt.

Ongeregelheden

Een aantal onderwerpen is niet geregeld in titel 4.4 Awb, terwijl dat wel (her)overweging verdient. Wij noemden de kwijtschelding en de bevoegdheid de betaling van voorschotten op te schorten. Voor de praktijk belangrijke omissies liggen verder in de fase voorafgaande aan het nemen van de betalingsbeschikking. Kan in die fase al verjaring optreden en zo ja wanneer? Bestaat de bevoegdheid om in die fase al wettelijke rente in rekening te brengen als het bestuursorgaan onverschuldigd heeft betaald? Formeel gezien vragen die juist buiten de reikwijdte van titel 4.4 Awb vallen, maar waar een algemene wettelijke regeling in een nood uit de praktijk zou voorzien.

5 CASESTUDY'S

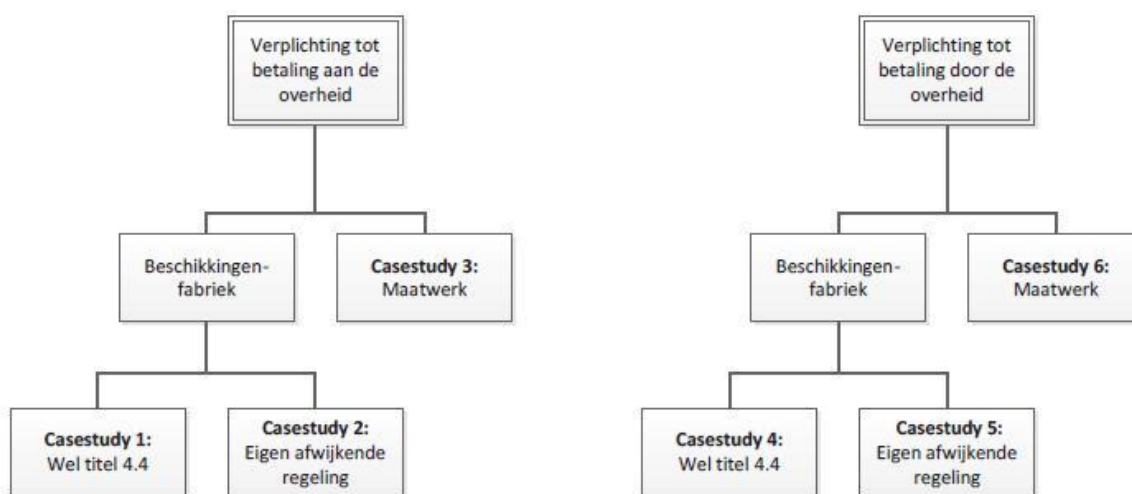
5.1 Inleiding

Het is belangrijk om, naast de studie naar de wetsgeschiedenis van, de literatuur over en de jurisprudentie met betrekking tot de geldschuldenregeling, dat in de hoofdstukken hiervoor is verricht, ook een praktijkonderzoek te verrichten; in dit onderzoek staat immers centraal de vraag hoe de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de praktijk werkt. Het praktijkonderzoek bestaat uit *casestudy's* (inclusief interviews met ambtenaren van de uitvoerende bestuursorganen) en groepsinterviews met categorieën personen die in de praktijk regelmatig met titel 4.4 Awb in aanraking komen, te weten, rechtsbijstandverleners, rechters en gerechtsdeurwaarders. Zo is getracht het gehele relevante 'werkveld' te bevragen. De inzichten die daardoor ontstonden zijn deels al verwerkt in de voorgaande hoofdstukken 3 en 4, waarin de geldschuldenregeling en de knelpunten bij de toepassing daarvan werden beschreven.

In het vervolg van dit hoofdstuk worden de *casestudy's* kort geïntroduceerd. Het is van belang erop te wijzen dat de *casestudy's* zodanig zijn geselecteerd dat een breed beeld kon worden verkregen van de werking van titel 4.4 van de Awb in de praktijk. Daartoe heeft het onderzoeksteam gekozen voor bestudering van bestuursrechtelijke geldschulden die heel vaak voorkomen (afkomstig van zogenoemde beschikkingenfabrieken), maar ook van situaties rond geldschulden waarmee bestuursorganen meer incidenteel worden geconfronteerd (maatwerk). Verondersteld kan immers worden dat dit tot relevante verschillen in de uitvoeringspraktijk zal leiden. Met het oog daarop is verder gekozen voor diversiteit in de omvang van de geselecteerde bestuursorganen en hun uitvoeringspraktijk. Bovendien dienden onder die bestuursorganen de gemeenten voldoende te zijn vertegenwoordigd, nu het parlement tijdens de totstandkoming van titel 4.4 Awb, met name zorgen had over de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, zo blijkt uit de wetsgeschiedenis.³¹³ Tot slot is belangrijk om in de bestudeerde cases zowel voorbeelden uit te werken van geldschulden waarop titel 4.4 van toepassing is, als geldschulden waarvoor de wetgever een eigen, op relevante punten van titel 4.4 afwijkende, regeling heeft gegeven. In dat geval is interessant om te bezien om welke redenen gekozen is voor een afwijkende regeling en tot welke verschillen in de uitvoeringspraktijk dat leidt.

³¹³ Zie bijv. *Handelingen II* 2006/07, 77-4061 en *Kamerstukken I* 2003/4, 29 702, nr. B p. 4-9.

Nu titel 4.4 van de Awb zowel van toepassing is op geldschulden *aan* de overheid als op geldschulden te betalen *door* de overheid, dienden beide soorten geldschulden in de cases gerepresenteerd te zijn. Dat is in het onderstaande selectieschema voor cases als uitgangspunt genomen. Vervolgens is de beschikkingenfabriek naast een incidentele casus geplaatst, waarna de beschikkingenfabriek nader is onderverdeeld in een situatie waarin titel 4.4 (goeddeels) van toepassing is en een situatie waarin een afwijkende wettelijke regeling bestaat.



5.2 De casestudy's

Casestudy 1: *Verplichting tot betaling aan de overheid; de beschikkingenfabriek die titel 4.4 van de Awb toepast*

De eerste *casestudy* ziet op bestuursrechtelijke geldschulden die leiden tot een verplichting tot betaling aan de overheid vastgesteld door een zogenoemde beschikkingenfabriek. Daarbij dient het bestuursorgaan (voor het grootste deel) titel 4.4 van de Awb toepassen. Om twee redenen is gekozen voor de incassering van de kansspelheffing door de recentelijk opgerichte Kansspelautoriteit. De eerste is een praktische: vrijwel alle 'beschikkingenfabrieken' kennen een van titel 4.4 Awb afwijkende regeling. Dit is vermoedelijk te verklaren uit het feit dat juist voor deze instellingen verandering van de bestaande (en vertrouwde) regelgeving aanzienlijke incidentele

administratieve lasten³¹⁴ meebrengt. De tweede is meer wetenschappelijk van aard. De Kansspelautoriteit is een relatief 'jonge' instelling (opgericht per 1 april 2012). Aanvankelijk geschiedde heffing en invordering in het kader van de Wet op de Kansspelen (net als voor 1 april 2012) langs de fiscale weg. Volgens de Minister bleek echter al snel na oprichting van de Kansspelautoriteit dat het fiscale regime 'voor een betrekkelijk eenvoudige heffing als de kansspelheffing' (...) 'zeer complex en daarmee ook erg duur is'.³¹⁵ Daarom int de kansspelautoriteit sinds 1 januari 2013 kansspelheffingen met toepassing van titel 4.4 Awb. Het behoeft geen toelichting dat het in het kader van dit onderzoek interessant is naar de verschillen te kijken en de opvattingen van de Minister in de praktijk te toetsen.

Casestudy 2: Verplichting tot betaling aan de overheid; de beschikkingenfabriek die een eigen, van titel 4.4 van de Awb afwijkende regeling toepast

De tweede *casestudy* betreft bestuursrechtelijke geldschulden die leiden tot een verplichting tot betaling aan de overheid vastgesteld door een zogenoemde beschikkingenfabriek, dat daarbij een bijzondere, van titel 4.4 van de Awb afwijkende, regeling toepast. Voor deze *casestudy* koos het onderzoeksteam voor het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB), als incasseerder van boetes op grond van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften. Deze casus biedt een voorbeeld van een geldschuld waarmee vrijwel alle burgers wel eens worden geconfronteerd en die daarmee inzicht kan bieden in de effecten van de inning van geldschulden op alle Nederlandse burgers. Wat de casus verder interessant maakt, is dat niet alleen titel 4.4 Awb buiten toepassing is verklaard, maar het CJIB evenmin onder het fiscale invorderingsregime ressorteert.

Casestudy 3: Verplichting tot betaling aan de overheid; maatwerk

De derde *casestudy* betreft volgens het schema een bestuursrechtelijke geldschuld die eveneens leidt tot een verplichting tot betaling aan de overheid, maar die meer incidenteel voorkomt. Het onderzoeksteam heeft in dat kader gekozen voor de bestuursrechtelijke geldschulden die voortvloeien uit een beschikking tot het opleggen van een last onder dwangsom.³¹⁶ Men mag hopen dat in die handhavingspraktijk voor een groot deel wordt gekozen voor maatwerk. Bijkomend voordeel van deze casus is dat hoofdstuk 5 van de Awb, waarin de last onder dwangsom is geregeld, ook specifiek met het oog op de inwerkingtreding van titel 4.4 van de Awb is gewijzigd. In de

³¹⁴ Zie over dit begrip nader hoofdstuk 9.

³¹⁵ *Kamerstukken II* 2012/13, 33 403, nr. 8, p. 18.

³¹⁶ Het verhaal van kosten van bestuursdwang blijkt in de praktijk een veel kleinere categorie.

wetsgeschiedenis van de vierde tranche van de Awb is daardoor expliciet aandacht besteed aan de relatie tussen de last onder bestuursdwang en de last onder dwangsom enerzijds en de regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden anderzijds. Bovendien is het interessant te bezien of de Awb-wetgever consistent is geweest in eigen keuzen: in hoeverre wordt in hoofdstuk 5 Awb afgeweken van de algemene regels van titel 4.4 Awb en welke redenen zijn daarvoor gegeven?

Het onderzoeksteam heeft ten behoeve van deze *casestudy* gekozen om naar de handhavingspraktijk en de daaruit voortvloeiende geldschulden aan de overheid van twee gemeenten te kijken, te weten de gemeente Rotterdam en de gemeente Alphen aan den Rijn. Zo is een grote en een middelgrote gemeente vertegenwoordigd in het onderzoek, dit om te waarborgen dat eventuele verschillen in de uitvoeringspraktijk, wellicht gerelateerd aan schaalgrootte, aan bod kunnen komen.

Intermezzo: verplichtingen tot betaling door en aan de overheid

De zojuist besproken, eerste drie *casestudy's* zien op verplichtingen tot betaling *aan* de overheid. Daarna dienen volgens het selectieschema drie *casestudy's* te volgen die zien op de situatie waarin bestuursrechtelijke geldschulden leiden tot een verplichting tot betaling *door* de overheid. Voordat de *casestudy's* werden uitgevoerd heeft het onderzoeksteam met de begeleidingscommissie besproken dat wanneer dergelijke betalingen door de overheid naderhand weer worden teruggevorderd door diezelfde overheid – bijvoorbeeld omdat achteraf geen recht bestond op de desbetreffende bepaling en deze dus onverschuldigd werd betaald – uiteindelijk weer sprake is van een bestuursrechtelijke geldschuld die leidt tot een verplichting tot betaling *aan* de overheid.

Een concreet voorbeeld biedt het hierna te bespreken subsidierecht. Hoewel in een subsidierelatie in eerste instantie het bestuursorgaan is gehouden tot betaling van subsidiebedragen, komt het regelmatig voor dat een subsidie lager wordt vastgesteld/gewijzigd/ingetrokken en vervolgens reeds betaalde gelden worden teruggevorderd. Het gevolg is dat een bedrag aan het bestuursorgaan moet worden terugbetaald. Hoewel het in het subsidierecht dus in eerste instantie gaat om een verplichting tot betaling door de overheid aan subsidieontvangers, is besloten de (in de praktijk ook veel voorkomende) situatie van daaropvolgende terugvorderingsbesluiten ook in de nu volgende *casestudy's* mee te nemen. De situaties van een geldschuld van en een geldschuld aan de overheid vloeien in concrete rechtsrelaties nu eenmaal regelmatig in elkaar over.

Casestudy 4: Verplichting tot betaling door de overheid; de beschikkingenfabriek die titel 4.4 van de Awb toepast

Casestudy 4 gaat om bestuursrechtelijke geldschulden die leiden tot een verplichting tot betaling door de overheid door een zogenoemde beschikkingenfabriek afgegeven. Het bestuursorgaan dient daarbij titel 4.4 van de Awb (grotendeels) toe te passen. Ook in het kader van deze *casestudy* is in het kader van de efficiënte opzet van dit onderzoek en de aandacht die gewenst is voor de gemeentelijke uitvoeringspraktijk, besloten de gemeenten Rotterdam en Alphen aan den Rijn als bestuursorgaan te selecteren. In deze casus worden hun ervaringen met de verstrekking (en terugvordering) van bijstandsuitkeringen op grond van de Wet werk en bijstand onderzocht.

Casestudy 5: Verplichting tot betaling door de overheid; de beschikkingenfabriek die een bijzondere, van titel 4.4 van de Awb afwijkende regeling toepast

De vijfde *casestudy* gaat om bestuursrechtelijke geldschulden die leiden tot een verplichting tot betaling door de overheid afgegeven door een beschikkingenfabriek die daarbij een eigen bijzondere, van titel 4.4 van de Awb afwijkende, wettelijke regeling inzake geldschulden toepast. In deze categorie is gekozen voor de *case* van de toeslagen op grond van de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen, waarin op belangrijke punten van titel 4.4 Awb wordt afgeweken. Deze toeslagen worden toegekend (en soms ook weer ingetrokken en teruggevorderd) door de Belastingdienst/Toeslagen.

Casestudy 6: Verplichting tot betaling door de overheid; maatwerk

Casestudy nummer 6 betreft volgens het selectieschema een categorie bestuursrechtelijke geldschulden die leiden tot een verplichting tot betaling door de overheid, op een meer incidentele basis. Binnen de gebruikelijke databanken is gezocht naar dat soort situaties en de rol die de geldschuldenregeling van de Awb dan speelt. Dat bleek een lastige selectie; situaties waarin burgers procederen tegen een bestuursorgaan dat een geldschuld niet wenst te betalen en daarbij een beroep doet op de bepalingen van titel 4.4 Awb komen nauwelijks voor in de jurisprudentie. Van de geschillen die het onderzoeksteam kon vinden op dit terrein leek de Wet dwangsom bij Wob-geschillen voor de hand te liggen als onderzoeksobject in deze categorie, maar de discussie daarover wordt momenteel beheerst door het misbruik dat in dit verband van de Wet dwangsom wordt gemaakt. In overleg met de opdrachtgever en de begeleidingscommissie is daarom besloten subsidieverlening op rijksniveau tot onderwerp van deze *casestudy* te maken.

5.3 Opbouw van de casestudy's

De zes *casestudy's* worden in het vervolg van dit hoofdstuk volgens een vast stramien uitgewerkt. Na een korte inleiding op de case, wordt in de eerste plaats het (bijzondere-)wettelijk kader beschreven dat van toepassing is op de desbetreffende bestuursrechtelijke geldschuld. In dat verband komt onder meer aan de orde in hoeverre de regeling van titel 4.4 (onverkort) wordt toegepast en in hoeverre eventueel bij formele wet van deze bepalingen is afgeweken. Wanneer in een formele wet van titel 4.4 van de Awb wordt afgeweken, wordt aandacht besteed aan de redenen die de wetgever daarvoor heeft aangevoerd. In de tweede plaats wordt aan de hand van de beschikbare literatuur en jurisprudentie (voor zover beschikbaar) een eerste inventarisatie gemaakt van de werking van titel 4.4 van de Awb in de diverse uitvoeringspraktijken om te zien of op die basis eventuele bijzonderheden kunnen worden gesignaleerd. Daarna volgen de resultaten van de interviews met de ambtenaren van de betrokken bestuursorganen. De interviewvragen aan de hand waarvan de gesprekken zijn gevoerd zijn, zoals reeds vermeld in hoofdstuk 1, in bijlage C opgenomen. Verder wordt per *casestudy* aangegeven hoeveel en welke ambtenaren zijn geïnterviewd (weergegeven naar functie). Iedere *casestudy* wordt afgesloten met conclusies, gegroepeerd naar de vragen waarop dit onderzoek een antwoord tracht te geven.

5.4 Casestudy 1: Kansspelautoriteit

Verplichting tot betaling aan de overheid; beschikkingenfabriek die titel 4.4 van de Awb toepast

5.4.1 Kansspelautoriteit

Op 1 april 2012 is de Kansspelautoriteit (Ksa) van start gegaan. Met de oprichting van de Ksa is gehoor gegeven aan een 'dringende behoefte aan een daadkrachtige toezichthouder op de kansspelsector',³¹⁷ die in de tot dan toe versnipperde toezichtspraktijk zou bestaan. Bij de Ksa, gevestigd te Den Haag, werken op dit moment rond de 25 mensen. Dit zal in de loop van de tijd worden uitgebreid naar 35.³¹⁸ De Ksa heeft taken op het gebied van uitvoering, toezicht en handhaving in de kansspelsector. De uitvoeringstaak omvat onder meer het verstrekken, wijzigen en intrekken van diverse soorten vergunningen op het gebied van kansspelen en het geven van voorlichting en informatie aan burgers, medeoverheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties.

³¹⁷ *Kamerstukken II* 2009-2010, 32 264, nr. 3, p. 2.

³¹⁸ 'De Kansspelautoriteit gaat van start', persbericht 30 maart 2012. Daarbij kan worden gedacht aan de mogelijkheid on-line-kansspelen in Nederland te introduceren; vgl. <www.internetconsultatie.nl/kansspelen_op_afstand>.

Toezicht houdt de Ksa op de naleving van relevante wet- en regelgeving en de aan de eerder genoemde vergunningen verbonden verplichtingen. In het verlengde van deze toezichthoudende activiteiten kan de Ksa zo nodig enkele handhavingsinstrumenten inzetten.³¹⁹ Er bestaat binnen de Ksa evenwel een functioneel onderscheid tussen toezicht en handhaving, om te voorkomen dat zij door elkaar gaan lopen.³²⁰ De kosten van de Ksa, voor 2013 geraamd op iets meer dan 7 miljoen euro,³²¹ worden gedragen door de kansspelsector. Hiertoe wordt door de Ksa jaarlijks een bestemmingsheffing opgelegd aan de aanbieders van kansspelen: de kansspelheffing. Daarnaast ontvangt de Ksa vergoedingen voor de afgifte van vergunningen en het toezicht op de vergunningen van exploitanten van speelautomaten. Gezamenlijk dekken deze heffing en vergoedingen de kosten van de werkzaamheden van de Ksa.³²²

5.4.2 Wettelijk kader

Instelling; art. 33 - 33d Wet op de kansspelen

Artikel 33 van de Wet op de kansspelen (Wok) bepaalt dat er een kansspelautoriteit is, met aan het hoofd op grond van artikel 33a Wok een raad van bestuur. De bovengenoemde uitvoerings-, toezichts- en handhavingstaken volgen uit artikel 33b WKS.

Uitvoering

De Ksa verstrekt vergunningen voor diverse soorten kansspelen, exploitatievergunningen en modeltoelatingen voor speelautomaten. Artikel 1, eerste lid, onder a, Wok verbiedt kansspelen, tenzij daar op grond van diezelfde wet een vergunning voor is verleend. In datzelfde lid is het onder c verboden om deel te nemen aan een onder a verboden kansspel, wetende dat er geen vergunning voor is verleend. Artikel 3, eerste lid, Wok geeft de raad van bestuur de bevoegdheid om zo'n vergunning te verlenen. Indien de prijzen en premies gezamenlijk geen grotere waarde hebben dan 4500 euro is het niet de raad van bestuur van de Ksa, maar het college van burgemeester en wethouders van de gemeente waar de aanwijzing van de winnaars zal geschieden, die bevoegd is de vergunning te verlenen.

³¹⁹ *Kamerstukken II 2009-2010, 32 264, nr. 3, p. 6.*

³²⁰ *Kamerstukken II 2009-2010, 32 264, nr. 3, p. 6.*

³²¹ 'Kansspelautoriteit, Activiteitenplan 2012-2013', p. 25.

³²² 'Kansspelautoriteit, Activiteitenplan 2012-2013', p. 25.

Toezicht

De raad van bestuur is belast met het toezicht op de naleving van de toepasselijke wet- en regelgeving en de vergunningen die op basis van de Wok zijn verleend. Toezicht op het naleven van de vergunningen ziet op het naleven van de voorschriften die op grond van artikel 5 Wok aan de vergunning kunnen worden verbonden. Ook uit de Wok zelf, in artikel 4a, volgen enige voorschriften waar de houder van een kansspelvergunning zich aan dient te houden, bijvoorbeeld de in het tweede lid vervatte verplichting om reclameactiviteiten zodanig vorm te geven dat wordt gewaakt tegen onmatige deelneming.

Handhaving

Ter handhaving van de voorschriften vastgesteld bij of krachtens de Wok heeft de raad van bestuur de beschikking over verschillende instrumenten. Artikel 35 Wok creëert de bevoegdheid tot het opleggen van een last onder bestuursdwang, artikel 35a en 35b Wok maken het opleggen van een bestuurlijke boete mogelijk. Ook het opleggen van een last onder dwangsom behoort tot de mogelijkheden.

Kansspelheffing

Zoals vermeld worden de activiteiten van de Ksa bekostigd met de inkomsten uit vergoedingen voor het in behandeling nemen van aanvragen voor kansspelvergunningen en een jaarlijkse kansspelheffing. Artikel 33e Wok biedt de grondslag voor deze kansspelheffing. Artikel 33f, eerste en tweede lid, Wok bepalen het heffingstarief dat van toepassing is. Op grond van het derde lid van datzelfde artikel kunnen bij of krachtens algemene maatregel van bestuur (Uitvoeringsregeling kansspelheffing) nadere regels worden gesteld over de heffing.

5.4.3 Invordering op grond van titel 4.4 Awb

Tot 1 januari 2013 kwam de Ksa alleen in aanraking met titel 4.4 Awb bij financiële verplichtingen die ontstonden bij toepassing van de bestuurlijke boete en de last onder dwangsom. Op 1 januari 2013 trad een wijziging van artikel 33f in werking.³²³

'Bij wet van 22 december 2011 is de kansspelautoriteit ingesteld die toezicht houdt op de naleving van de Wet op de kansspelen (Wok). De kansspelautoriteit wordt bekostigd uit een bestemmingsheffing die wordt opgelegd aan de houders van vergunningen tot het organiseren van kansspelen (de kansspelheffing). Naar mening van het kabinet is het fiscale regime minder geschikt voor de heffing en

³²³ *Stb.* 2012, 669.

inning van de kansspelheffing. Het gaat om niet-fiscale bestuursrechtelijke geldschulden die op eenvoudiger wijze kunnen worden opgelegd en ingevorderd met toepassing van het algemene bestuursrecht. Voorgesteld wordt om de Wok in die zin te wijzigen.³²⁴

Met deze wijziging beoogde de regering onnodige kosten voor burgers en bedrijven te vermijden, daar de hoge kosten die met het fiscaalrechtelijk invorderingstraject (met toepassing van de Invorderingswet 1990 en de Kostenwet invordering rijksbelastingen) gemoeid zijn uiteindelijk door de betrokken vergunninghouders gedragen worden.³²⁵ In dit onderzoek beperken wij ons tot de toepassing van titel 4.4 Awb bij de invordering van kansspelheffingen.

De Ksa int de kansspelheffing zelf. Uitzondering hierop is dat in het eerste jaar de Belastingdienst nog enige taken op zich heeft genomen, in het bijzonder ten aanzien van de betekening van dwangbevelen.³²⁶

5.4.4 Literatuur & jurisprudentie

Er is nog geen literatuur en jurisprudentie beschikbaar over het toepassen van artikel 4.4 bij het invorderen van de kansspelheffing. Dit heeft er mee te maken dat de regeling betrekkelijk kort geleden inwerking is getreden waardoor de bezwaar- en beroepsfase nog niet is afgerond en de Ksa in overleg is getreden met bezwaarmakers om onduidelijkheden in onderling overleg op te heffen. Daarnaast is de Ksa soepel geweest bij de inning door in een aantal gevallen in te stemmen met betaling in termijnen.

5.4.5 Resultaten van het interview

De Ksa acht het toepasselijk zijn van titel 4.4 Awb een pluspunt, omdat deze regeling erg duidelijk is en voor de diverse medewerkers begrijpelijk is. Waar niet-juristen zich in het verleden tot de diverse juristen moesten wenden voor uitleg, kunnen die medewerkers nu vaak zelf de oplossing vinden. Dat heeft te maken met de stapsgewijze opbouw. Aldus is sprake van een verminderde 'juridisering'. De verwachting is dat deze vereenvoudigde regeling ook goedkoper al zijn in de uitvoering, maar dat moet nog blijken.

³²⁴ *Kamerstukken II 2012/13, 33 403, nr. 3 (MvT), p. 14.*

³²⁵ *Kamerstukken II 2012/13, 33 403, nr. 8, p. 18.*

³²⁶ *Kamerstukken II 2012/13, 33 403, nr. 8, p. 17.*

5.4.6 Conclusie

- a. De bepalingen van titel 4.4 van de Awb blijken een belangrijke vereenvoudiging te zijn ten opzichte van het verleden toen met name met fiscale regelgeving werd gewerkt. De regeling is nu duidelijk voor niet-juristen. Er zijn geen knelpunten gesignaleerd.
- b. Titel 4.4 van de Awb voldoet voor de Ksa aan de bij de totstandkoming van deze titel geformuleerde doelstellingen.
- c. Welke gevolgen titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van betrokkenen heeft, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb, valt niet te beoordelen nu de Ksa geen ervaring heeft met bezwaar- en beroepschriftprocedures en heeft getracht onduidelijkheden in onderling overleg op te heffen en in een aantal gevallen in te stemmen met betaling in termijnen.
- d. Op dit moment valt nog niet te zeggen of de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, is gewijzigd, maar het lijkt er op dat sprake is van een vermindering

5.5 Casestudy 2: Centraal Justitieel Incassobureau

Verplichting tot betaling aan de overheid; beschikkingenfabriek die een eigen van titel 4.4 van de Awb afwijkende regeling toepast

5.5.1 Centraal Justitieel Incassobureau

Het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB) is opgericht in 1990 en gevestigd in Leeuwarden. Onder verantwoordelijkheid van de minister van Veiligheid en Justitie voert het CJIB een reeks taken uit. De belangrijkste en bekendste functie is het afhandelen van sancties op grond van de Wet administratieve handhaving verkeersvoorschriften (Wahv) ook wel Lex Mulder genoemd. De inwerkingtreding van deze wet in 1989 was dan ook de aanleiding voor de oprichting van het CJIB.

Ook worden bestuurlijke boetes en geldvorderingen voor andere organisaties, zoals CVZ en Huurcommissie, geïnd. Het CJIB zou de voorloper kunnen zijn van een Rijksincassobureau.

Daarnaast heeft het CJIB nog enkele andere taken gekregen, voornamelijk coördinatietaken met betrekking tot arrestatiebevelen, taakstraffen en vrijheidsstraffen. Uitgevaardigde arrestatiebevelen, bijvoorbeeld wanneer iemand een vrijheidsstraf moet ondergaan of in vervangende hechtenis moet worden genomen voor een opgelegde geldboete of een niet-voltooid taakstraf, worden door het CJIB uitgezet bij de verschillende regiokorpsen. Ook bij de uitvoering van taakstraffen heeft het CJIB

een coördinerende taak, de reclassering zorgt voor de uitvoering. Wanneer iemand tot een vrijheidsstraf is veroordeeld, kan het CJIB afhankelijk van de situatie de taak hebben om een signalering in het opsporingsregister te plaatsen, een arrestatiebevel uit te vaardigen of voor te stellen iemand in aanmerking te laten komen voor de zelfmeldprocedure.

5.5.2 Wettelijk kader

Het CJIB is ingesteld bij besluit van 7 juni 1994: het Besluit Instelling Centraal Justitieel Incassobureau. Artikel 2 van datzelfde besluit bepaalt dat het CJIB de werkzaamheden verricht die hem bij algemene maatregel van bestuur zijn opgedragen en die de minister van Veiligheid en Justitie of het openbaar ministerie van hem verlangen.

Zoals gezegd ziet is voornaamste taak van het CJIB het uitvoeren van de Wahv. Artikel 2, eerste lid, Wahv maakt het mogelijk ter zake van de in de bijlage van de Wahv omschreven gedragingen die in strijd zijn met op het verkeer betrekking hebbende voorschriften gesteld bij of krachtens de Wegenverkeerswet 1994, de Wet aansprakelijkheidsverzekering motorrijtuigen, de Provinciewet of de Gemeentewet, administratieve sancties op te leggen. In datzelfde lid worden in dat geval voorzieningen van strafrechtelijke of strafvorderlijke aard uitgesloten.

Over de taak van het CJIB in dit proces, de inning van de administratieve sanctie, zijn in hoofdstuk VIII van de Wahv bepalingen opgenomen. Artikel 23, eerste lid, Wahv bepaalt dat de administratieve sanctie en de administratiekosten moeten zijn voldaan binnen uiterlijk twee weken na het onherroepelijk worden van een beschikking waarbij die administratieve sanctie is opgelegd. Op grond van het tweede lid van datzelfde artikel wordt de sanctie van rechtswege met vijftig procent verhoogd indien deze niet tijdig geheel wordt voldaan. Voor de betaling van dit verhoogde bedrag geldt op grond van artikel 24 Wahv een termijn van vier weken na toezending van de aanmaning. Wie dan nog steeds nalaat het (verhoogde) bedrag te voldoen krijgt te maken met een nieuwe verhoging, ditmaal van honderd procent en er kan dan verhaal worden genomen op de goederen, de inkomsten en het vermogen van degene aan wie een administratieve sanctie is opgelegd (art. 25, eerste lid, Wahv).

Het tweede lid van artikel 25 Wahv maakt verhaal mogelijk gedurende twee jaar nadat ten aanzien van de sanctie een onherroepelijk beslissing is genomen. Het recht om verhaal te nemen vervalt evenwel op grond van het derde lid door het overlijden van degene aan wie de sanctie is opgelegd. Artikel 26 Wahv bepaalt dat verhaal op goederen geschiedt krachtens een dwangbevel, dat ten uitvoer wordt gelegd als een vonnis van de burgerlijke rechter, en dat tegen die tenuitvoerlegging een verzetprocedure openstaat bij de rechtbank. Het verzet kan niet gericht zijn tegen de beslissing

waarbij de administratieve sanctie werd opgelegd. Op grond van artikel 26a Wahv staat in deze verzetprocedure hoger beroep open bij het gerechtshof Arnhem-Leeuwarden.

Zonder dwangbevel kan, door middel van een schriftelijke kennisgeving van het openbaar ministerie dat met de inning van de administratieve sanctie is belast, krachtens artikel 27, eerste lid, Wahv verhaal worden genomen op inkomsten uit arbeid, pensioenen, wachtgelden en andere uitkeringen, en het tegoed van een rekening bij een bank. De overige leden van datzelfde artikel geven nadere voorschriften omtrent dit verhaal.

Overige toegestane middelen bij niet-betaling zijn gijzeling (art. 28 Wahv), inname van het rijbewijs (art. 28a Wahv), buitengebruikstelling van het voertuig waarmee de gedraging heeft plaatsgevonden (art. 28b Wahv) en het in bewaring stellen van datzelfde voertuig (art. 29 Wahv).

5.5.3 Relatie tot titel 4.4 Awb

De Wahv heeft een eigen regeling voor de inning van administratieve sancties. Artikel 2a Wahv bepaalt dat titel 4.4 Awb niet van toepassing is op het opleggen en de inning van een administratieve sanctie en de administratiekosten op grond van de Wahv. De memorie van toelichting vermeldt hierover: 'Aanpassing van de Wet administratiefrechtelijke handhaving verkeersvoorschriften aan de vierde tranche Awb zou een relatief ingrijpende operatie vergen, die ook relatief ingrijpende gevolgen zou hebben voor de uitvoeringspraktijk bij het Centraal Justitieel Incassobureau. Om redenen van doelmatigheid stellen wij voor daarvan af te zien.'³²⁷

5.5.4 Literatuur & jurisprudentie

Het CJIB voert met name de inning van geldschulden uit voor andere organisaties, zoals de inning van verkeersboetes het Openbaar Ministerie. In een dergelijk geval dient er sprake te zijn van een overgedragen bevoegdheid. Een voorbeeld waarin dit niet het geval was is te vinden de uitspraak van Hof Leeuwarden 6 februari 2013, *L/N* BZ0609: de besluiten tot het uitvaardigen van de dwangbevelen van 7 oktober 2010 en 2 december 2010 zijn feitelijk genomen door het CJIB, maar het CJIB was niet bevoegd tot het nemen van die besluiten, omdat de officier van justitie te Leeuwarden de bevoegdheid daartoe (nog) niet schriftelijk had gemandateerd aan het CJIB.³²⁸

³²⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 77.

³²⁸ In een uitspraak van dezelfde datum, *L/N* BZ0610 werd uitgesproken dat in het daar behandelde geval de bevoegdheid wel was gemandateerd.

Sinds enige tijd worden administratiekosten in rekening gebracht bij de inning van verkeersboeten. De vraag of dat mogelijk is³²⁹ werd door Hof Leeuwarden op 15 juni 2012³³⁰ bevestigend beantwoord. Die beslissing ligt in het verlengde van HR 13 juli 2010, *NJ* 2010, 462, dat gelet op de tekst van artikel 575 Sv en de wetsgeschiedenis de invorderings- en incassokosten krachtens een dwangbevel kunnen worden verhaald op de betrokkene.

5.5.5 Resultaten van het interview

CJIB is tevreden met de huidige regeling die goed werkbaar is en aan de door CJIB te stellen eisen voldoet. De medewerkers zijn hiermee vertrouwd. Zou een nieuwe regeling worden ingevoerd dan betekent dit bijscholing en daarmee productiviteitsverlies, maar ook zullen nieuwe vragen rijzen die beantwoord moeten worden door de rechter. Een nieuwe regeling zou dan wel heel veel voordelen moeten bieden wil men die invoeren. Bij een en ander moet worden bedacht dat het CJIB met name gericht is op de inning van geldschulden die al door de Overheid zijn vastgesteld en soms over speciale mogelijkheden beschikt (zoals in de Wet Mulderzaken).

5.5.6 Conclusie

Omdat titel 4.4 Awb in artikel 2a Wav buiten toepassing is verklaard voor het opleggen en de inning van een administratieve sanctie en de administratiekosten op grond van de Wav heeft het CJIB weinig ervaring met deze regeling. Die ervaring concentreert zich op de afdoening van bezwaar en beroep voor de aanvraag voor een betalingsregeling voor het CVZ en die gevallen zijn beperkt. Daarnaast doet zich slechts af en toe een executiegeschil voor.

- a. Het betekent dat het CJIB nauwelijks werkt met de bepalingen van titel 4.4 van de Awb en geen knelpunten vallen te signaleren.
- b. Omdat titel 4.4 Awb incidenteel wordt toegepast kan niet worden gezegd of aan de bij de totstandkoming van deze titel geformuleerde doelstellingen is voldaan.
- c. Evenmin heeft titel 4.4 daarom gevolgen voor de rechtsbescherming van betrokkenen ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?

³²⁹ Ktr. Amsterdam 9 februari 2012, *LJN* BV6243, had bijvoorbeeld uitgesproken dat de wetgever als uitgangspunt hanteert dat de kosten van de handhaving van de wettelijke bepalingen waarin enige gedraging met een straf is gesanctioneerd, ten laste van de Staat komen en dat op dit uitgangspunt voor de administratiekosten als bedoeld in de WAvh (Wet administratief rechtelijke handhaving verkeersvoorschriften) geen uitzondering gemaakt kan worden.

³³⁰ Hof Leeuwarden 15 juni 2012, *VR* 2012, 116.

d. Ook kan in dit kader niet worden gezegd dat de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, is gewijzigd.

5.6 De gemeentelijke praktijk: Rotterdam en Alphen aan de Rijn

Nadat in de *casestudy's* 1 en 2 de praktijk op rijksniveau onder de loep is genomen, komt in de cases 3 en 4 de gemeentelijke praktijk aan bod. Daarbij wordt gekeken naar de gemeente als inner van bestuursrechtelijke geldschulden op basis van een dwangsombesluit, en als betaler bij de uitvoering van de Wet Werk en bijstand.

Op 1 januari 2013 telde Nederland 408 gemeenten.³³¹ Dat aantal is als gevolg van herindelingen al jaren dalende. De onderwerpen waar deze gemeenten zich mee bezig houden zijn zo divers dat het geen zin heeft te proberen hier tot een uitputtend overzicht te komen. Dat zou gezien de open formulering van artikel 149 Gemeentewet, dat de raad de bevoegdheid geeft de verordeningen te maken die hij in het belang van de gemeente nodig oordeelt, zelfs onmogelijk zijn. Wel dient natuurlijk rekening gehouden te worden met de beperkingen die voortvloeien uit de zogenaamde 'bovengrens' (regelingen van hogere lichamen die de gemeente heeft te respecteren), de 'ondergrens' (de privésfeer van de burgers) en de 'zijgrens' (het grondgebied van andere gemeenten).

De taken waar ten behoeve van deze *casestudy's* naar wordt gekeken hebben betrekking op de inzet van de last onder dwangsom als handhavingsinstrument (*casestudy* 3) en de uitvoering van de Wet werk en bijstand (*casestudy* 4).

De gekozen gemeenten zijn Rotterdam, met meer dan zeshonderdduizend inwoners na Amsterdam de grootste gemeente van Nederland, en Alphen aan den Rijn, dat met ruim zeventigduizend inwoners dicht bij het landelijk gemiddelde van iets meer dan veertigduizend inwoners zit.

5.7 Casestudy 3: De gemeentelijke handhavingspraktijk

Verplichting tot betaling aan de overheid; maatwerk

³³¹ <www.cbs.nl/nl-NL/menu/methoden/classificaties/overzicht/gemeentelijke-indeling/2013/default.htm>.

5.7.1 Handhavingsrecht

Handhaving van regelgeving, daaronder begrepen toezicht op de naleving van die regels,³³² is voor een belangrijk deel een gemeentelijke taak. Deze omvat niet alleen handhaving van regels die de gemeente zelf stelt (zoals de APV) maar ook van regels van hogere overheden (wetten, AMvB's, ministeriële regelingen en provinciale verordeningen). Bepalend is of de gemeente de uitvoering van de betreffende regel tot taak heeft.

Met handhaving bedoelen wij in dit verband de bestuursrechtelijke handhaving, geregeld in hoofdstuk 5 van de Awb. Strafrechtelijke handhaving is in beginsel opgedragen aan het Openbaar Ministerie.³³³ De bestuurlijke boete wordt systematisch tot het bestuursrechtelijke handhavingsrecht gerekend, maar vertoont verwantschap met de strafrechtelijke handhaving omdat daarop (fundamentele) procedurele en materiële waarborgen uit het strafrecht van toepassing zijn. De strafrechtelijke handhaving valt daarom buiten de scope van deze *casestudy*.

Voor gemeentelijke handhavingspraktijk wordt het wettelijk kader gegeven door hoofdstuk 5 Awb, artikel 125 Gemeentewet en de bijzondere wet waarin de te handhaven regel is opgenomen.³³⁴ Het is niet mogelijk om voor deze *casestudy* alle bijzondere wetten te beschrijven met de handhaving waarvan gemeenten belast zijn. Dat is niet erg, omdat het startpunt van titel 4.4 Awb de betalingsbeschikking is en de betaling van kosten van bestuursdwang, dwangsommen en bestuurlijke boetes (uniform) zijn geregeld in hoofdstuk 5 van de Awb. Die regeling wordt in deze *casestudy* vanzelfsprekend wel beschreven en bestudeerd. Tegelijkertijd zorgt de grote variëteit aan te handhaven bijzondere wetgeving ervoor dat handhavingsbesluiten vrijwel steeds maatwerk zijn.³³⁵

Het jurisprudentieonderzoek omvat de toepassing van titel 4.4 Awb op de inning van dwangsommen, alsmede de rechtspraak over de bepalingen uit hoofdstuk 5 die ten opzichte van titel 4.4 bijzondere regels bevatten. In de literatuur en jurisprudentie over invordering spelen de kosten van bestuursdwang een ondergeschikte rol. De reden daarvoor is zowel kwantitatief als kwalitatief. De meerderheid van de literatuur en rechtspraak heeft betrekking op dwangsombesluiten, al was het

³³² Toezicht op de naleving van regels is geregeld in hoofdstuk 5 van de Awb, welk hoofdstuk als opschrift draagt: 'Handhaving'.

³³³ Privaatrechtelijke handhaving, waarbij de ene burger de ander tot naleving van een rechtsnorm aanspreekt, valt buiten het kader van dit onderzoek.

³³⁴ Daaronder begrepen de lagere regelgeving ter uitvoering van die bijzondere wet, en voorschriften in beschikkingen ter uitvoering van de wet (gelede normstelling).

³³⁵ Dat is ook het uitgangspunt van deze *casestudy*, zie hoofdstuk 5 van dit rapport. Soms vertoont gemeentelijke handhaving trekken van een 'beschikkingenfabriek', indien er sprake is van massale gelijksoortige overtredingen, bijvoorbeeld van regels met betrekking tot huisvuil en hondenpoep. Zie hierna het verslag van de interviews in par. 5.7.

maar omdat bestuursorganen aan dat middel doorgaans de voorkeur geven boven bestuursdwang. Voorts hebben met name de afwijkingen ten opzichte van titel 4.4. in de bepalingen over de last onder dwangsom geleid tot problemen waar rechtspraak en literatuur mee worstelen. Voor het verhaal van kosten van bestuursdwang is dat in veel mindere mate het geval. De aandacht richt zich daar vooral op de vraag òf en in welke mate de kosten verhaald kunnen worden. Die vraag gaat aan de toepassing van titel 4.4 vooraf.

Voor het praktijkonderzoek ten slotte, is gesproken met ambtenaren uit de gemeentelijke handhavingspraktijk, zoals vermeld werkzaam bij de gemeenten Rotterdam en Alphen aan de Rijn.

5.7.2 *Wettelijk kader*

Artikel 5:21 Awb geeft een definitie van de last onder bestuursdwang. Dit is de herstelsanctie inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van de overtreding en de bevoegdheid van het bestuursorgaan om de last door feitelijk handelen ten uitvoer te leggen, indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd.³³⁶ De Awb geeft niet aan wie bevoegd is tot het opleggen van een last onder bestuursdwang. Artikel 5:4, eerste lid, Awb stelt wel vast dat de bevoegdheid tot het opleggen van een bestuurlijke sanctie slechts bestaat voor zover zij bij of krachtens de wet is verleend. Gemeenten hebben die bevoegdheid gekregen met artikel 125, eerste lid, Gemeentewet: 'Het gemeentebestuur is bevoegd tot oplegging van een last onder bestuursdwang.' Blijkens het tweede lid en het derde lid is het college van burgemeester en wethouders bevoegd tot toepassing van bestuursdwang ten aanzien van regels met de uitvoering waarvan het gemeentebestuur is belast, tenzij de burgemeester met de uitvoering van die regels is belast.³³⁷

Van het onderwerp bestuursdwang is voor de evaluatie van titel 4.4 Awb het kostenverhaal relevant. Artikel 5:25 Awb bepaalt dat bestuursdwang in beginsel wordt uitgeoefend op kosten van de overtreder (lid 1). Onder deze kosten worden begrepen de voorbereidingskosten, voor zover deze worden gemaakt na het verstrijken begunstigingstermijn (lid 3), ook indien uiteindelijk geen bestuursdwang wordt toegepast omdat de last alsnog wordt uitgevoerd (lid 4). Op grond van het tweede lid van artikel 5:25 Awb vermeldt de last in hoeverre de kosten van bestuursdwang ten laste van de overtreder zullen worden gebracht. Laat het bestuursorgaan dit na, dan is kostenverhaal niet mogelijk.³³⁸

³³⁶ Over de keuze voor de term 'last onder bestuursdwang' kritisch Van Buuren, Jurgens & Michiels 2011, p. 9.

³³⁷ Grosso modo betreft het openbare orde en veiligheid. Daarop is blijkens art. 5:23 Awb afdeling 5.3.1 Awb niet op van toepassing, als het de onmiddellijke handhaving van de openbare orde betreft.

³³⁸ Van Buuren, Jurgens en Michiels 2011, p. 192.

Hoewel de bestuursdwangbeschikking dus dient te vermelden in hoeverre kostenverhaal zal plaatsvinden, is dit niet de betalingsbeschikking van artikel 4:86, eerste lid, Awb. Artikel 5:25, zesde lid, bepaalt namelijk dat het bestuursorgaan de hoogte van de verschuldigde kosten (bij afzonderlijke beschikking) vaststelt. Het is de met deze beschikking vastgestelde geldschuld die vervolgens op de voet van titel 4.4 Awb wordt afgewikkeld.³³⁹ Ten aanzien van deze fase bevat afdeling 5.3.1 Awb geen bijzondere bepalingen, reden waarom de aandacht in het vervolg met name gericht zal zijn op de last onder dwangsom, die geregeld is in afdeling 5.3.2 Awb. Deze afdeling bevat namelijk wel bijzondere bepalingen over de onderwerpen dit in titel 4.4 Awb zijn geregeld.

Artikel 5:31d van de Awb geeft een definitie van de last onder dwangsom: een herstelsanctie, inhoudende een last tot geheel of gedeeltelijk herstel van een overtreding, en de verplichting tot betaling van een geldsom indien de last niet of niet tijdig wordt uitgevoerd. Met 'herstel van de overtreding' wordt bedoeld op het geheel of gedeeltelijk ongedaan maken van een overtreding (art. 5:2 lid 1 onder b Awb). De bevoegdheid tot het opleggen van een last onder dwangsom komt op grond van artikel 5:32, eerste lid, Awb toe aan ieder bestuursorgaan dat bevoegd is een last onder bestuursdwang op te leggen. Het gemeentebestuur heeft dus de keuze tussen (ten minste twee) handhavingsinstrumenten. Over deze keuze bepaalt het tweede lid van artikel 5:32 Awb dat niet voor een last onder dwangsom wordt gekozen indien het belang dat het betrokken voorschrift beoogt te beschermen zich daartegen verzet. Cumulatie van twee herstelsancties is op grond van artikel 5:6 Awb verboden. Voor dezelfde overtreding kan geen last onder dwangsom worden opgelegd zolang er nog een last onder bestuursdwang van kracht is, en vice versa.

Wanneer de op grond van artikel 5:32a, tweede lid, Awb verplichte begunstigingstermijn is verlopen zonder dat aan de last is voldaan, dan wordt de opgelegde dwangsom *van rechtswege*³⁴⁰ verbeurd en moet binnen zes weken worden betaald (art. 5:33 Awb). Daarvoor is geen nadere beschikking nodig, maar die is wel vereist alvorens een aanmaning kan worden gestuurd, zo bepaalt artikel 5:37, eerste lid, Awb. Dit is de invorderingsbeschikking. Deze zal doorgaans worden genomen als de overtreder in verzuim is, maar de wet verzet zich niet tegen een eerder tijdstip.³⁴¹ Wanneer vervolgens de invorderingsbeschikking en de aanmaning niet tot betaling leiden, kan de dwangsom bij dwangbevel worden ingevorderd (art. 4:117 jo. 5:10 Awb).

³³⁹ Van Buuren, Jurgens en Michiels 2011, p. 190.

³⁴⁰ Aldus de wettekst, daar is evenwel discussie over mogelijk, zie: IJdema 2012. Zie ook de noten van Sanders bij ABRvS 19 september 2012, AB 2012, 399 en ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 54.

³⁴¹ Aldus reeds Blomberg 2005, voetnoot 43, onderschreven door Scheltema 2011, par. 6.6 en IJdema 2012, par. 5.

Zoals in hoofdstuk 3 al is beschreven, kan de belanghebbende tegen de invordering bij dwangbevel van kosten van bestuursdwang of dwangsommen opkomen door het aanhangig maken van een executiegeschil bij de burgerlijke rechter. Kortheidshalve zij verwezen naar par. 3.7.3. Vóór de inwerkingtreding van de Awb was de rechtsbescherming tegen de invordering van kosten van bestuursdwang en dwangsommen eveneens uniform geregeld. Het volgende citaat laat dat zien:³⁴²

'Het bestuursorgaan dat [de kosten van de toegepaste bestuursdwang/de verbeurde dwangsommen] wil verhalen op de overtreder, zal hem, hoewel het daartoe niet verplicht is, een nota sturen. Deze nota is in de rechtspraak niet als besluit aangemerkt.³⁴³ Als op deze nota geen betaling volgt kan het orgaan [de kosten/de verbeurde bedragen] (zo nodig) bij dwangbevel invorderen (art. 5:26 Awb oud). Tegen het dwangbevel kan binnen zes weken na betekening ervan bij de rechtbank in verzet worden gegaan door dagvaarding van het desbetreffende overheidslichaam. Het verzet schorst de tenuitvoerlegging, maar de verzetsrechter kan op verzoek van de betreffende (overheids)rechtspersoon de schorsing opheffen. Tegen de uitspraak van de verzetsrechter kan hoger beroep en tegen de uitspraak in hoger beroep cassatie worden ingesteld. In de verzetsprocedure gaat de rechter uit van de rechtmatigheid van [de aanzegging van het kostenverhaal in het bestuursdwangbesluit/het dwangsombesluit] (formele rechtskracht). De verzetsrechter dient steeds na te gaan of de in rekening gebrachte kosten niet onredelijk hoog zijn. [Daarvan uitgaande dient de verzetsrechter bijvoorbeeld te oordelen of het bestuur terecht tot verbeurte van de dwangsom heeft geconcludeerd.] Ook de vraag of het bestuur gelet op bijzondere omstandigheden van invordering had behoren af te zien, kan onder het oude recht aan de verzetsrechter worden voorgelegd. Het dwangbevel kan niet in een procedure voor de bestuursrechter worden aangevochten. De dwangbevelprocedure is anderzijds niet exclusief. De overheid kan de door haar gemaakte, verhaalbare kosten ook via de normale rechtsweg – een dagvaardingsprocedure – innen.'

Dit citaat illustreert tevens dat voor dwangsommen geldt wat voor veel bestuursrechtelijke geldschulden geldt: ook vóór 1 juli 2009 beschikte het bestuursorgaan al over de bevoegdheid om in te vorderen bij dwangbevel, maar de verzetprocedure is vervangen door een procedure bij de bestuursrechter met als sluitstuk een executiegeschil.³⁴⁴

5.7.3 Relatie tot titel 4.4 Awb

Op de invordering van kosten van bestuursdwang en van dwangsommen is titel 4.4 van de Awb ten volle van toepassing.³⁴⁵ Dit geldt ook voor de mogelijkheid van invordering bij dwangbevel: artikel

³⁴² Het is een compilatie van het slot van de paragrafen 9.5 en 10.7 van Van Buuren, Jurgens en Michiels 2011.

³⁴³ Zie bijvoorbeeld ABRvS 11 mei 2005, *JB* 2005, 203.

³⁴⁴ Zie reeds de hoofdstukken 3 en 4 van dit rapport.

³⁴⁵ Op de overgangsrechtelijke problemen die zich bij de invoering van titel 4.4 Awb voordeden met betrekking tot handhavingsrecht zijn wij in par. 3.2.4 al ingegaan.

5:10, tweede lid, Awb bepaalt in algemene zin dat geldschulden die uit bestuurlijke sancties voortvloeien kunnen worden ingevorderd bij dwangbevel. In hoofdstuk 5 van de Awb is geen gebruik gemaakt van de diverse mogelijkheden die titel 4.4 Awb biedt voor aanvulling³⁴⁶ en afwijking, op één uitzondering na. Artikel 5:35 Awb bepaalt dat de bevoegdheid tot invordering van een verbeurde dwangsom in afwijking van artikel 4:104 verjaart door verloop van een jaar na de dag waarop de dwangsom is verbeurd.³⁴⁷ Evenmin is een verrekeningsbevoegdheid opgenomen.³⁴⁸ Daarmee is het handhavingsrecht een goed voorbeeld van een rechtsgebied waarop titel 4.4 Awb zijn volledige werking doet voelen. Dit beeld wordt echter wel iets gecompliceerd door de artikelen 5:33 en 5:37 Awb.

Dat een dwangsom op grond van artikel 5:33 Awb van rechtswege wordt verbeurd en binnen zes weken moet worden betaald, suggereert dat sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4:88 Awb (betalingsverplichting en -termijn vloeien rechtstreeks voort uit de wet). De parlementaire geschiedenis biedt echter geen expliciete aanknopingspunten voor deze interpretatie: noch in de toelichting op artikel 4:88 noch in de toelichting op artikel 5:33 wordt het verband tussen beide artikelen gelegd.³⁴⁹ Een alternatieve interpretatie van artikel 5:33 Awb zou kunnen zijn, dat de betalingsverplichting niet uit de wet voortvloeit, maar uit de beschikking houdende de last onder dwangsom. Deze beschikking zou dan een voorwaardelijke betalingsverplichting inhouden, namelijk onder de opschortende voorwaarde dat de last niet binnen de begunstigingstermijn wordt nageleefd.³⁵⁰ Problematisch aan dit alternatief is dat de betalingstermijn van zes weken niet in de last onder dwangsom wordt vermeld maar afzonderlijk is geregeld in artikel 5:33 Awb. Daarmee voldoet de last onder dwangsom zelf niet aan de vereisten die artikel 4:86 Awb aan betalingsbeschikkingen stelt. Bovendien zou de last onder dwangsom dan een ander karakter hebben dan de last onder bestuursdwang, waarvan zeker is dat deze geen betalingsbeschikking inhoudt. De structuur van afdeling 5.3.2 biedt meer steun aan de interpretatie dat de betalingsplicht rechtstreeks volgt uit de artikelen 5:31d, aanhef en onder b, en 5:33 Awb, zodat inderdaad sprake is van een geval als bedoeld in artikel 4:88 Awb. Nu betalingsverplichtingen op grond van de wet een uitzondering vormen op de hoofdregel dat een bestuursrechtelijke geldschuld wordt vastgesteld bij beschikking, lijkt te kunnen

³⁴⁶ Op de extra concentratiebepalingen naast art. 4:125 Awb (namelijk art. 5:31c en 5:39) wordt in hoofdstuk 8 ingegaan.

³⁴⁷ Zie reeds par. 3.6.3 en 4.6.2.

³⁴⁸ Hetgeen overigens niet in de weg staat aan de mogelijkheid voor een gemeente om die bevoegdheid bij verordening te introduceren.

³⁴⁹ Wel vermeldt de artikelsgewijze toelichting op art. 5:33 expliciet dat de betalingsverplichting niet bij beschikking wordt vastgesteld, maar van rechtswege ontstaat door overtreding van de last. *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 113.

³⁵⁰ Deze interpretatie wordt verdedigd door IJdema 2012, par. 2. Zijn opvatting, evenals de door hem bestreden opvatting van Van Buuren c.s., komt in par. 5.7.4 nader aan bod.

worden vastgesteld dat de wetgever voor de last onder dwangsom onbedoeld een extra uitzondering op deze hoofdregel heeft gecreëerd, zij het een uitzondering die de wetgever voor andere gevallen wel heeft voorzien, beoogd en geregeld door opname van artikel 4:88 Awb.

Waar artikel 5:33 Awb met wat goede wil inpasbaar is in het systeem van titel 4.4 Awb, geldt dit niet voor artikel 5:37 Awb. Zoals gezegd bepaalt dit artikel dat het bestuursorgaan eerst dient te beslissen omtrent de invordering van de dwangsom alvorens het aanmaant. Dit extra vereiste voor de aanmaning kent afdeling 4.4.1.1 niet (voldoende is dat de schuldenaar in verzuim is) en evenmin voorziet afdeling 4.4.1.1 in de mogelijkheid om deze eis te stellen bij (bijzonder) wettelijk voorschrift.³⁵¹ De Memorie van Toelichting vermeldt hierover dat de opstellers van het voorontwerp van de vierde tranche Awb hebben overwogen om een 'verbeurdverklaringsbeschikking' te introduceren, om daarmee toegang tot de bestuursrechter te creëren en tevens de positie van derdenbelanghebbenden bij invordering te verbeteren.³⁵² Naar aanleiding van een onderzoek van de Universiteit Utrecht³⁵³ heeft de wetgever echter gekozen voor de figuur van de invorderingsbeschikking. Hoewel in de Memorie van Toelichting meermalen wordt benadrukt dat dwangsommen van rechtswege verbeuren en de invorderingsbeschikking in zoverre een declaratoir karakter heeft, staat niet vermeld hoe de invorderingsbeschikking past in het systeem van titel 4.4 Awb.

Eerder is al toegelicht dat de combinatie van verbeurde van rechtswege, het vereiste van een invorderingsbeschikking en de korte verjaringstermijn van artikel 5:35 Awb diverse vragen en problemen oproept.³⁵⁴ Bij de behandeling van deze *casestudy* zal hierop nog nader worden ingegaan.

5.7.4 Literatuur & jurisprudentie

De tamelijk overvloedige literatuur over de invordering van dwangsommen vertoont een aanzienlijk overlap in onderwerpen, discussie en argumenten. Omdat bovendien (zeker voor de recente literatuur) geldt dat deze vaak geïnspireerd zijn door de beschikbare jurisprudentie, volgt hierna een thematische bespreking van de onderwerpen die voor dit onderzoek relevant zijn, onder verwijzing naar de belangrijkste literatuur en rechtspraak.³⁵⁵

³⁵¹ Art. 4:112 lid 2 Awb maakt het slechts mogelijk om bij wettelijk voorschrift een afwijkende aanmaningstermijn te stellen.

³⁵² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 102.

³⁵³ Blomberg, Jurgens & Michiels 2001.

³⁵⁴ Par. 3.6.3 en 4.6.2.

³⁵⁵ Voor een volledig overzicht zij verwezen naar de registers aan het eind van dit rapport.

Het ontstaan en de vaststelling van de betalingsverplichting

In de literatuur is veel verwarring en discussie over de verhouding tussen artikel 4:86 Awb³⁵⁶ en de invordering van dwangsommen. Naast de – niet in de literatuur gevonden – redenering dat voor dwangsommen een uitzondering is gemaakt op artikel 4:86 Awb³⁵⁷ wordt verdedigd dat:

- de last onder dwangsom de betalingsbeschikking als bedoeld in artikel 4:86 Awb is, zij het dat de betalingsverplichting voorwaardelijk is;³⁵⁸
- de invorderingsbeschikking de betalingsbeschikking als bedoeld in artikel 4:86 Awb is, zij het dat de betalingsverplichting van rechtswege ontstaat, gelet op artikel 5:33 Awb.³⁵⁹

Hoewel de eerste redenering goed aansluit bij de tekst van artikel 5:31d Awb (zie par. 5.7.2), lijkt zij zich niet goed te verdragen met de wetsgeschiedenis³⁶⁰ en de rechtspraak.³⁶¹ Tegen de tweede redenering bestaan evenzeer bezwaren. Zo is een het bestuursorgaan niet verplicht een invorderingsbeschikking te nemen³⁶² en vermeldt de memorie van toelichting dat de invorderingsbeschikking pas wordt genomen als de betalingstermijn al is verstreken.³⁶³ De rechtspraak geeft evenmin uitsluitsel. In elk geval kan worden vastgesteld dat het streven naar duidelijkheid, een van de doelstellingen van de 4^e tranche, op dit punt niet succesvol is geweest.

Verbeurte van rechtswege: kenbaarheid van de betalingsverplichting

Diverse auteurs merken op dat de verbeurte van dwangsommen van rechtswege tot misverstanden kan leiden.³⁶⁴ Zo kan de debiteur in de veronderstelling verkeren dat hij de last heeft voldaan, terwijl het bestuursorgaan daar anders over denkt. De wet voorziet niet in een mogelijkheid om hierover binnen de begunstigingstermijn een standpunt van het bestuursorgaan te verkrijgen. De toelichting

³⁵⁶ Welk artikel de hoofdregel bevat dat de verplichting tot betaling van een bestuurlijke geldschuld bij beschikking wordt vastgesteld.

³⁵⁷ En dat de betalingsverplichting rechtstreeks uit de wet voortvloeit, hetgeen art. 4:88 Awb mogelijk maakt, zie par. 5.7.3.

³⁵⁸ IJdema 2012, par. 2.

³⁵⁹ Van Buuren, Jurgens en Michiels 2011, p. 196. Ook is nog wel opgebracht dat de mededeling dat dwangsommen zijn verbeurd de beschikking ex art. 4:86 Awb oplevert, maar die redenering is verworpen in ABRvS 19 september 2012, AB 2012, 399, m.nt. Sanders. Zie over de 'bestuurlijke incassobrief' ook par. 6.3.2.

³⁶⁰ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 113.

³⁶¹ Zoals ABRvS 5 december 2012, AB 2013, 54 en 82, m.n.t. Sanders en ABRvS 19 december 2012, AB 2013, 104, m.nt. Sanders.

³⁶² Bijvoorbeeld in het geval er vrijwillig wordt betaald, al dan niet na een informeel betalingsverzoek.

³⁶³ Blomberg 2005, par. 3.2, merkt dan ook op dat de invorderingsbeschikking is te beschouwen als de pendant van de toepassingsbeschikking bestuursdwang, en niet van de kostenbeschikking, zoals Van Buuren c.s. 2011 stellen.

³⁶⁴ Zoals IJdema 2012, par. 5, en Van Buuren c.s. 2011, p. 195 en 199, hierbij duidelijk geïnspireerd door Sluiter c.s. 2008, par. 2.2.1. In het vervolg wordt daarom het – meest uitvoerige – betoog van Sluiter c.s. aangehaald.

op artikel 5:37, tweede lid, Awb vermeldt weliswaar dat denkbaar is dat een overtreder om een invorderingsbeschikking vraagt teneinde een discussie over het al dan niet voldoen aan de last snel aan de rechter te kunnen voorleggen, maar daarmee kan hij verbeurte niet voorkomen.³⁶⁵ Ook is denkbaar dat de overtreder weliswaar beseft dat hij dwangsommen verbeurt, maar niet dat hij binnen zes weken na verbeurte dient te betalen, waarna hij in verzuim is. Het gevolg hiervan kan zijn dat hij zich overvallen voelt door een rekening van het bestuursorgaan waarvan de betalingstermijn al is verstreken 'zeker als daarbij ook een post wettelijke rente verschijnt', aldus Sluiter c.s.

De literatuur beveelt het bestuur unaniem aan de burger reeds bij de last onder dwangsom te informeren over de verdere procedure. Een wettelijke verplichting daartoe ontbreekt echter. Sluiter c.s. adviseren bovendien aanvullende (onverplichte) informatievoorziening aan bij het verstrijken van de begunstigingstermijn en de constatering dat een dwangsom is verbeurd.³⁶⁶ Bij dat laatste tekenen zij wel aan dat het risico bestaat dat de kennisgeving dat een dwangsom is verbeurd wordt beschouwd als een invorderingsbeschikking, maar gelet op recente Afdelingsjurisprudentie lijkt die vrees ongegrond.³⁶⁷

Verbeurte van rechtswege: gebrek aan rechtsbescherming

Ook met adequate informatie over de eventuele verbeurte en betaling van dwangsommen, zijn de complicaties niet van de baan. Sluiter c.s. schrijven over de praktijk van de DNB: 'In de praktijk is het efficiënt het (definitief) staken van de overtreding dan wel het bereiken van het maximum aan verbeurde dwangsommen af te wachten, om vervolgens – als nog niet is betaald – de invordering van het totaal aan verbeurde dwangsommen te starten. Invordering van elke verbeurde dwangsom afzonderlijk leidt tot verwarring bij de schuldenaar en geeft geen extra prikkel om sneller aan de last te voldoen, zo is in de praktijk van DNB gebleken.'³⁶⁸ Door deze praktijk blijft de overtreder lang in (rechts)onzekerheid, terwijl zijn schuld aan DNB mogelijk onnodig hoog oploopt. Immers, de wettelijke rente loopt al als de invorderingsbeschikking wordt genomen, en voordien is er geen toegang tot de bestuursrechter. De debiteur kan weliswaar (als hij goed is geïnformeerd) tijdig betalen en een invorderingsbeschikking aanvragen, maar 'dat brengt het bestuursorgaan in aparte situatie dat het een invorderingsbeschikking moet nemen voor een betalingsverplichting waaraan al

³⁶⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 116

³⁶⁶ Vergelijk Van Buuren c.s. 2011: 'Meer in het algemeen kan een informele mededeling van verbeurte met een verzoek tot betaling een aantrekkelijke procedurestap zijn. Wanneer de overtreder de verbeurte niet betwist en bereid is tot betaling, hoeft het bestuur ook geen invorderingsbeschikking te nemen.'

³⁶⁷ In par. 4.6 is beschreven dat deze werkwijze in de sfeer van verjaring tot complicaties kan leiden. Zie ook verderop in deze par. 5.7.4.

³⁶⁸ Sluiter c.s. 2008, par. 2.2.2. In gelijke zin Van Buuren c.s. 2011, p. 208.

is voldaan'.³⁶⁹ Los hiervan is deze oplossing voor de debiteur weinig aantrekkelijk als betaling van de dwangsommen liquiditeitsproblemen meebrengt.

Een oplossingsrichting

'Met de invorderingsbeschikking [is] beoogd bestuursrechtelijke rechtsbescherming te bieden bij geschillen over het al dan niet verbeurd zijn van dwangsommen, maar (kosteloze) toegang tot de bestuursrechter lijkt met de regeling niet gegarandeerd.', zo betoogden Sluiter, Van der Broek en Timmer in 2008.³⁷⁰ De eerste rechtspraak op dit punt lijkt in elk geval onduidelijkheid op dit punt aan te tonen. Daarom is het de moeite waard de praktische werkwijze te bespreken die de auteurs aanbevelen:³⁷¹

1. Geen wettelijke rente berekenen over periode tot aan de invorderingsbeschikking; dit voorkomt het onnodig duperen van de burger te goeder trouw en is ook voor het bestuursorgaan eenvoudiger.
2. Eerst zes weken na de invorderingsbeschikking starten met aanmanen en ook gedurende deze periode geen wettelijke rente berekenen. De facto wordt hiermee een betalingstermijn gehanteerd die gelijk is aan de bezwaartermijn.

Hoewel de auteurs dit niet expliciet stellen, komt deze werkwijze er *de facto* op neer dat artikel 5:33 Awb buiten werking wordt gesteld en aan de invorderingsbeschikking het karakter van de betalingsbeschikking ex artikel 4:86 Awb wordt toegekend, inclusief de wettelijke betalingstermijn van zes weken.³⁷² Hoewel de praktische voordelen van deze aanpak evident zijn, staat hij op gespannen voet met de artikelen 5:33 Awb en 4:99 Awb, die uitgaan van de gedachte dat het bestuur wettelijke rente in rekening brengt over de (van rechtswege verbeurde en niet binnen zes weken betaalde) dwangsom.

De wetgever heeft de invorderingsbeschikking in het leven geroepen opdat bij bestuursrechter geprocedeerd kan worden over de uitleg van de last (wanneer is aan de last voldaan, wanneer loopt de begunstigingstermijn af), de betekenis van tussentijdse mededelingen als 'wij schorsen de begunstigingstermijn', 'wij zullen naleving van de last niet controleren' en eventuele onduidelijkheid

³⁶⁹ Sluiter c.s. 2008, par. 2.2.2.

³⁷⁰ Sluiter c.s. 2008, par. 1.

³⁷¹ Volgens de eerder genoemde aanbevelingen moet het bestuursorgaan deze werkwijze van meet af aan kenbaar maken aan de ontvanger van de last.

³⁷² IJdema 2012 merkt in par. 4 op dat het in het huidige stelsel ook mogelijk is om de aanmaning met de invorderingsbeschikking te combineren, maar hij vindt dit onwenselijk, omdat dan gewacht moet worden tot de debiteur op grond van art. 5:33 Awb in verzuim is en bovendien de indruk kan ontstaan dat de aanmaning ook appellabel is.

omtrent het rechtsgevolg van schorsing van de last onder dwangsom.³⁷³ Deze doelstellingen lijken niet geraakt te worden als de wetgever zou besluiten de oplossing van Sluiter c.s. te codificeren. Bovendien zou de regeling daarmee beter aansluiten bij die van de kostenbeschikking bestuursdwang en titel 4.4 zelf.

Verjaringstermijn

In hoofdstuk 4 is al tamelijk uitgebreid aandacht besteed aan de bijzondere verjaringsregeling voor dwangsommen en de complicaties die zij meebrengt. Men kan zich afvragen waarom voor dwangsommen niet wordt aangesloten bij de algemene verjaringstermijn van titel 4.4. Awb, die ook geldt voor de kostenbeschikking bestuursdwang. Historisch gezien is de korte verjaringstermijn voor dwangsommen te verklaren uit de eenvormige Benelux regeling voor dwangsommen, die voor het civiele recht is neergelegd in de artikel 611 e.v. Rv. De ratio van een korte verjaringstermijn is dat de dwangsom zijn effect zou verliezen als op verbeurte niet snel invordering volgt.³⁷⁴ Daar staat tegenover dat in de literatuur wordt aangenomen dat niet alleen met de last onder dwangsom, maar ook met het kostenverhaal bij bestuursdwang een afschrikkend effect wordt beoogd.³⁷⁵ In dat licht is niet goed te verklaren waarom de wetgever voor de kostenverhaalsbeschikking en de invorderingsbeschikking niet een gelijke verjaringstermijn heeft gekozen.

Stuiting en verlenging van de verjaring

Onder het kopje 'verbeurte van rechtswege – gebrek aan rechtsbescherming' werd al uiteengezet dat het doorgaans niet in de rede ligt om voor elke verbeurde dwangsom een aparte invorderingsbeschikking te nemen. Van Buuren c.s. noemen het voorbeeld van een dwangsom van 500 euro per week tot een maximum van 100.000 euro: dat zijn 200 verbeurten. Als het bestuursorgaan echter wacht tot de dwangsom is 'volgelopen' dreigt een ander gevaar: verjaring. Normaal gesproken zou dat risico ondervangen kunnen worden door de verjaring te stuiten. Voor dwangsommen geldt dat echter niet, omdat stuiting slechts kan geschieden door aanmaning of een dwangbevel en daarvoor een invorderingsbeschikking is vereist, die zelf overigens geen stuitende werking heeft.³⁷⁶ Diverse auteurs onderkennen dit ook.³⁷⁷ Daarmee hangt samen het door Sanders³⁷⁸

³⁷³ Vgl. Van Buuren c.s. 2011, p. 197.

³⁷⁴ PG Awb III, p. 390: 'Een last onder dwangsom strekt er toe de overtreder te dwingen om de wet (alsnog) na te leven. Dit doel wordt slechts bereikt als het bestuursorgaan bij niet-naleving van de last de dwangsom daadwerkelijk en spoedig effectueert' (zie in die zin ook Van Buuren, Jurgens & Michiels 2005, p. 211 en de noot van Van Ommeren onder HR 28 juni 2002 (*Haarlemmermeer/Hashish*), AB 2003, 102.

³⁷⁵ Van Buuren c.s. (2011), p. 183.

³⁷⁶ Zie ABRvS 19 juni 2013, AB 2013, 285, m.nt. Sanders en Rb. Gelderland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1567.

onderkende probleem dat derden eigenlijk geen middelen hebben om een – al dan niet bewuste – verjaring van de invordering van dwangsommen te voorkomen. Hij stelt voor wettelijk vast te leggen dat een invorderingsverzoek de verjaring stuit en het bestuur op verzoek van een derde onverwijld tot stuiting overgaat. Dit voorstel is om diverse redenen vergaand. Ten eerste ligt het in het systeem van titel 4.4 Awb meer voor de hand om aan de invorderingsbeschikking (een bestuurshandeling) stuitende werking te verlenen dan aan een verzoek daartoe (een handeling van een burger). Ten tweede kan de burger in dit voorstel het bestuursorgaan dwingen om het proces van dwanginvordering op te starten, nu het bestuursorgaan op grond van de artikelen 4:105 en 4:106 Awb alleen zo de verjaring kan stuiten. Beter in het systeem van titel 4.4 Awb past wellicht om te bepalen dat de verjaring wordt verlengd vanaf het moment dat de invorderingsbeschikking is genomen totdat deze onherroepelijk is geworden.

Sluiter c.s. beschouwen het verval van de mogelijkheid bij brief te stuiten als een verlies (mede) omdat dit DNB dwingt tot aanmaning in gevallen waarin dat onwenselijk is (bijv. als de onderhandelingen met een bank over teruggave van geld aan het publiek nog lopen). Uitstel van betaling verlengt de verjaringstermijn weliswaar, maar 'een praktijk waarin het bestuursorgaan op eigen initiatief uitstel van betaling verleent lijkt niet beoogd'. Zij onderkennen bovendien dat de door hen voorgestelde praktische aanpak (hiervoor besproken onder het kopje 'Een oplossingsrichting') dit verjaringsprobleem niet ondervangt.

Tot slot is niet zeker of de verjaringstermijn wordt verlengd door schorsing van de invorderingsbeschikking. Van Buuren c.s. achtten dat in 2011 niet onaannemelijk.³⁷⁹ De jurisprudentie die inmiddels is verschenen doet echter vermoeden dat de Afdeling de bepalingen omtrent stuiting en verlenging van verjaring strikt toepast, en niet genegen lijkt om daarbuiten stuitings- en verlengingsmogelijkheden te aanvaarden.

5.7.5 Resultaten van de interviews

De onderwerpen die de literatuur en ook de rechtspraak domineren, lijken voor de gemeenten Alphen a/d Rijn en Rotterdam van relatief belang te zijn. Het enige aspect dat in zowel de literatuur als de interviews prominent naar voren komt, is de potentieel aanzuigende werking van de bestuursrechtelijke rechtsbescherming. Waar verzetsprocedures tegen een uitgevaardigd dwangbevel onder het oude recht uitzondering waren, verwachten de respondenten regelmatig

³⁷⁷ Zie Blomberg 2005, par. 4, Van Buuren c.s. 2011, p. 209 en Sluiter c.s. 2008, par. 3. Het zal niet voor niets zijn dat deze mogelijkheid in het fiscale recht is gehandhaafd, zie art. 27 IW 1990.

³⁷⁸ Sanders 2013, par 3.4.

³⁷⁹ Van Buuren c.s. 2011, p. 209.

bezwaar en beroep tegen invorderingsbeschikkingen.³⁸⁰ Op basis van het jurisprudentieonderzoek is het lastig deze hypothese te bevestigen of te ontkrachten,³⁸¹ maar wel kan vastgesteld worden dat een niet onaanzienlijk deel van de onderzochte rechtspraak betrekking heeft op invorderingsbeschikkingen.

In het verlengde hiervan wordt de vrees uitgesproken dat burgers te hoge verwachtingen hebben van bezwaar en beroep tegen de invorderingsbeschikking.³⁸² Immers, in deze procedure kan de rechtmatigheid van het onderliggende dwangsombesluit niet aan de orde worden gesteld. Als dit laatste besluit niet is aangevochten, dan zal de geldigheid ervan in beginsel³⁸³ als een gegeven moeten worden beschouwd, zelfs als in de procedure tegen de invorderingsbeschikking vast zou staan, dat dit besluit gebreken vertoont.³⁸⁴

In de onderzochte gemeenten blijkt het 'succes' van de invordering meer af te hangen van politieke en praktische factoren dan van de wet. Binnen 'gemeenteland' zou, ondanks de in de rechtspraak aangenomen beginselplicht tot invordering, nog de opvatting heersen dat het resultaat telt en dat derhalve van invordering af kan worden gezien als de overtreding is beëindigd.³⁸⁵ Blomberg heeft zich in dat verband afgevraagd welke rechtsbescherming openstaat als na een beschikking tot invordering daadwerkelijke invordering uitblijft³⁸⁶ en IJdema constateert dat dan discussie kan bestaan over het belanghebbendebegrip als bedoeld in artikel 1:2 Awb.³⁸⁷ Maar, om met Van Buuren c.s. te spreken: met de 4^e tranche is de vraag óf ingevorderd moet worden niet veranderd.³⁸⁸

Zowel de geïnterviewde deurwaarders als de gemeente Rotterdam vinden het ongelukkig dat de gerechtsdeurwaarder is belast met de invordering van dwangsommen, terwijl gemeentelijke belastingen via de eigen gemeentelijke belastingdeurwaarder worden geïnd. Waar de deurwaarders de oplossing zien in een betere afstemming tussen beide incassotrajecten, zou de gemeente

³⁸⁰ Sluiter c.s. 2008, par. 4. spreken dezelfde verwachting uit voor de dwangsompraktijk van DNB.

³⁸¹ Dat zou kwantitatief rechtspraakonderzoek vergen.

³⁸² Zie bijvoorbeeld Vz. Rb. Utrecht 25 mei 2010, *AB* 2010, 174, m.nt. Michiels.

³⁸³ Van Buuren c.s. 2011 wijzen er terecht op dat het bestuursorgaan zelf in beginsel wel bevoegd is om in het kader van de invordering het onderliggende dwangsombesluit (ambtshalve) te wijzigen of in te trekken. Art. 5:38 Awb regelt daarvan de gevolgen.

³⁸⁴ Vgl. onder het oude recht de jurisprudentie van de Hoge Raad over formele rechtskracht HR 16 mei 1986 (*Heesch/Van den Akker*), *NJ* 1986, 723, m.nt. Van der Scheltema; HR 17 december 2004 (*Knorhof III*), *AB* 2005, 82, m.nt. Van Buuren, *JB* 2005, 33, m.nt. Lam; HR 18 december 1987, *LJN* AD0121; HR 17 december 2010 (*All Round Shipping*), *AB* 2010, 25, m.nt. Van der Veen.

³⁸⁵ Blomberg 2005 en IJdema 2012 hebben de vraag opgeworpen of en wat benadeelden nog kunnen doen als een genomen invorderingsbeschikking niet wordt uitgevoerd. De rechtspraak biedt op dat punt nog geen definitief uitsluitsel.

³⁸⁶ Blomberg 2005, par. 3.2.

³⁸⁷ IJdema 2012, par. 6.

³⁸⁸ Van Buuren c.s. 2011, p. 202.

Rotterdam het aantrekkelijk vinden om de gehele gemeentelijke incasso onder te brengen bij de gemeentelijke belastingdienst. Dat zou efficiënter zijn en goedkoper voor de burger. Het lijkt erop dat deze gemeente in de praktijk ook al probeert zoveel mogelijk incassotaken door de eigen belastingdienst te laten uitvoeren.

5.7.6 Conclusie

a. De bepalingen in afdeling 5.3.2 Awb die betrekking hebben op de verbeurte en invordering van dwangsommen zorgen voor verwarring, omdat zij niet goed aansluiten op de algemene regeling van titel 4.4. Bij wettelijke rente kan de burger voor verrassingen komen te staan, terwijl de verjaringsregeling het juist bestuursorganen en derden lastig maakt. Het relatief hoge aantal uitspraken over deze materie laat zien dat bestuursorganen en rechters hier ook in de praktijk mee worstelen. De interviews nuanceren dit beeld enigszins: in veel gevallen komt het niet tot bezwaarprocedures en/of wordt uiteindelijk afgezien van inning van de dwangsom als de overtreding is beëindigd.

b. Aan de bij de totstandkoming van titel 4.4 Awb geformuleerde doelstellingen wordt maar deels voldaan. Afdeling 5.3.2 kent immers enkele artikelen die nu juist afbreuk doen aan de uniformiteit van de regeling van titel 4.4 Awb en dat komt de duidelijkheid van de regeling als geheel niet ten goede. De bevoegdheid om verbeurde dwangsommen bij dwangbevel in te vorderen bestond ook al voor 1 juli 2009, terwijl daar het vereiste van een voorafgaande invorderingsbeschikking is bijgekomen, hetgeen de efficiënte van de invordering niet bevordert lijkt te hebben, temeer nu de mogelijkheden de verjaring te stuiten zijn beperkt.

c. De rechtsbescherming van overtreders is met de invoering van de vierde tranche er in beginsel op vooruit gegaan. Waar voordien de verschuldigdheid en hoogte van de dwangsom, rente en kosten in een aparte verzetprocedure voor de civiele rechter betwist moesten worden, kan dat sinds 1 juli 2009 in een laagdrempelige en goedkope bezwaar- en beroepsprocedure tegen de invorderingsbeschikking, die bovendien geconcentreerd wordt met de procedure tegen de last onder dwangsom. Het uitdrukkelijke streven om ook de rechtsbescherming voor derden te verbeteren lijkt minder succesvol. Los van het feit dat het in de praktijk niet vaak lijkt voor te komen dat een derde tracht invordering van verbeurde dwangsommen af te dwingen, is deze machteloos als het bestuursorgaan de invorderingsbevoegdheid bewust of onbewust laat verjaren.

d. Omtrent de bestuurslasten merken de respondenten op dat de invorderingsbeschikking mogelijk een aanzuigende werking zal hebben door de genoemde lagere drempels in de rechtsbescherming. In hoofdstuk 7 wordt hier nog op teruggekomen.

5.8 Case study 4: de Wet werk en bijstand

Verplichting tot betaling door de overheid; de beschikkingenfabriek die titel 4.4 van de Awb toepast

5.8.1 Inleiding

De Wet werk en bijstand (WWB) is op 1 januari 2004 (*Stb.* 2003, 375) in werking getreden. De WWB is de opvolger van de Algemene bijstandswet, die sterk het accent legde op het verstrekken van bijstandsuitkeringen en in mindere mate op de bevordering van de inschakeling in het arbeidsproces. Net als de Abw heeft de WWB als doel de verlening van bijstand, maar zij wil ook ondersteuning bieden bij arbeidsinschakeling. Het oogmerk van de WWB is drieledig: activering van bijstandsontvangers, het verschaffen van inkomenszekerheid en de preventie van behoeftigheid. De WWB behoort tot de 'minimumbehoefteregelingen'. De wet garandeert een uitkering op het niveau van het sociaal minimum wanneer iemand niet in staat is om zelf in de noodzakelijke kosten van het bestaan te voorzien en een beroep op een andere inkomensvoorziening niet meer mogelijk is. De WWB is een vangnetregeling: er kan pas een beroep op worden gedaan als andere methoden van inkomensverwerving ontbreken of ontoereikend zijn. Dat brengt met zich dat de regeling een uitgebreide 'middelentoets' bevat. Inkomsten uit vermogen of van een eventuele partner zijn bijvoorbeeld van belang voor de vraag of iemand in aanmerking komt voor bijstand.³⁸⁹

Gemeentes voeren de WWB uit en dragen de financiële eindverantwoordelijkheid. Het College van B&W is op grond van de WWB verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand en voor het ondersteunen bij de arbeidsinschakeling (art. 7 WWB); de gemeenteraad houdt toezicht op de uitvoeringsactiviteiten van het college van B&W en dient ook een aantal verordeningen vast te stellen, (art. 8 WWB).³⁹⁰ Verder werkt de gemeente vaak samen met andere instanties, om zo te komen tot effectievere en efficiënte dienstverlening. Daarbij kan worden gedacht aan het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en het Uitkeringsinstituut werknemersverzekeringen; artikel 7, tweede lid, WWB verplicht gemeenten zelfs om bij de bijstandsverlening samen te werken met het UWV. Ook roepen gemeenten soms een gezamenlijk uitvoeringsorgaan in het leven (een intergemeentelijke sociale dienst).

³⁸⁹ De WWB zal in de loop van 2013 mogelijk samen met de Wet Wajong en een deel van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vervangen worden door de Wet werken naar vermogen (Wwnv). Deze wet zal nog sterker in het teken staan van het activeren van het bevorderen van arbeidsparticipatie in plaats van op het verstrekken van geldelijke bijstand.

³⁹⁰ Waaronder een re-integratieverordening, een toeslagenverordening en een fraudeverordening.

Hoewel het verlenen van bijstand dus niet het primaire oogmerk van de wet is, zal daarop in dit hoofdstuk wel het accent liggen. In par. 5.8.2 wordt het relevante wettelijk kader besproken, in par. 5.8.3 wordt op hoofdlijnen nagegaan waarin de WWB de Awb aanvult of hiervan afwijkt, in par. 5.8.4 komt enige jurisprudentie aan de orde en in par. 5.8.5 wordt tot slot verslag gedaan van de interviews die de onderzoekers hielden met ambtenaren die verantwoordelijk zijn voor de terugvordering van bijstand in Alphen aan den Rijn en Rotterdam. Er is gesproken met drie bij de uitvoeringspraktijk betrokken ambtenaren; twee unitleiders en een beleidsmedewerker.

5.8.2 *Wettelijk kader*

De reden waarom de WWB in dit onderzoek is betrokken is dat de regeling een voorbeeld bij uitstek biedt van een wet die een geldschuld *van* de overheid regelt en die dus ziet op de situatie dat de overheid de burger geld verschuldigd is. Dit recht op bijstand is geregeld in artikel 48 WWB. Het recht op bijstand vloeit niet direct uit de wet voort maar wordt bij beschikking vastgesteld en valt dus onder artikel 4:85, eerste lid, sub b, Awb. Gemeenten geven deze bijstandsbeschikkingen op grote schaal af. Er is dus sprake van een zogenaamde beschikkingenfabriek, waarin titel 4.4 Awb grotendeels van toepassing is.

In artikel 48, eerste lid, WWB is als hoofdregel opgenomen dat bijstand, tenzij de wet anders bepaalt, om niet wordt verleend. Artikel 48, tweede lid, geeft wel de mogelijkheid om bijstand te verlenen in de vorm van een geldlening (die ook bij beschikking wordt vastgesteld) of borgtocht.³⁹¹ Nadere bepalingen over de verstrekking van de geldschuld zijn neergelegd in artikel 52. Dit artikel bevat een verplichting tot het verlenen van een voorschot zolang het recht op algemene bijstand niet is vastgesteld en bevat ook een betaaltermijn: vier weken na de datum van aanvraag wordt het recht op bijstand verleend. Op grond van artikel 48 sub b WWB is het overigens ook mogelijk om bijstand in natura, dus niet in de vorm van geld te verstrekken: denk aan bijstand in goederen of diensten (bijv. het aanbieden van een slaappleats)). Bij deze alternatieve vormen van bijstandverlening hebben de bepalingen uit titel 4.4 geen relevantie, zodat zij verder onbesproken blijven.

De WWB ziet echter ook op situaties waarin de overheid schuldeiser is en waar de geldstroom dus de andere kant op loopt. Geschillen waarin de bepalingen uit titel 4.4 Awb van pas komen hebben in de uitvoeringspraktijk in het gros van de gevallen vooral op die situatie betrekking. In de gepubliceerde

³⁹¹ De gemeente verbindt zich dan tegenover een kredietverlenende instantie als borg (art. 7:850 e.v. BW). Mocht de bijstandsbehoevende zijn verplichtingen niet nakomen, dan kan de gemeente worden aangesproken. Van deze figuur wordt niet veel gebruik gemaakt.

rechtspraak zijn geen voorbeelden te vinden van zaken waarin burgers een beroep doen op titel 4.4 omdat geldschulden niet, of niet tijdig worden betaald. In zulke gevallen volstaat, zo bleek uit een interview, de burger met een beroep op de Wet dwangsom bij niet tijdig beslissen. In dit kader is vooral de terugvordering van bijstand (art. 58-59) relevant,³⁹² maar verder kan worden gedacht aan de bestuurlijke boete (art. 18a en art. 47g), de verrekening van kosten van bijstand met andere inkomensvoorzieningen (art. 60a-60b) en het verhaal van kosten van bijstand (art. 61-62i WWB).

Bijstandsbesluiten zijn vatbaar zijn voor bezwaar en beroep bij de bestuursrechter. De hoogste bestuursrechter is de Centrale Raad van Beroep, tegen wiens oordeel cassatie openstaat bij de Hoge Raad. Enkele bijzondere besluiten zijn van bezwaar en beroep uitgezonderd. Zij dienen in geval van een geschil te worden voorgelegd aan de burgerlijke rechter. Dit geldt voor verhaalsbesluiten, voor besluiten tot het verlenen van een voorschot en besluiten tot het verlenen van onverwijlde bijstand (zie art. 8:5 Awb jo. bijlage F Awb). Reden is vermoedelijk de aanwezigheid van andere beslissingen in het geheel van het bestuurlijke besluitvormingstraject die op rechtsgevolg zijn gericht en waartegen wel bezwaar en beroep kan worden ingesteld.

Beleidsregels

Zoals gesteld hebben gemeenten ten aanzien van een aantal aspecten autonomie behouden. Zo hebben zij een bevoegdheid tot het terugvorderen van bijstand, maar is dit geen verplichting.³⁹³ Gemeentes geven veelal door middel van beleidsregels invulling aan de wijze waarop zij invulling geven aan hun bevoegdheden tot de oplegging en incasso van bestuursrechtelijke geldschulden. Zo hebben tal van gemeenten Beleidsregels Terug- en Invordering Wet werk en bijstand. Deze beleidsregels bevatten bijvoorbeeld bepalingen over de vraag wanneer B&W zullen afzien van hun bevoegdheid tot het terugvordering van verleende bijstand. Zo worden in Nijmegen geringe bedragen (minder dan 200 euro netto op jaarbasis) niet teruggevorderd, en wordt bij bijzondere bijstand, die niet volledig aan het bestemde doel is besteed, niet teruggevorderd als het terug te vorderen bedrage minder dan 50 euro per verstrekking bedraagt.³⁹⁴

³⁹² Terugvordering kan plaatsvinden bij wijziging van omstandigheden aan de zijde van de aanvrager, bij (nieuw) gebleken feiten en omstandigheden, wanneer door een administratieve vergissing meer is betaald dan er blijkt het besluit is toegekend en wanneer de bijstandontvanger de beschikking heeft gekregen

³⁹³ Met de inwerkingtreding per 1 januari 2013 van de Wet aanscherping handhaving- en sanctiebeleid SZW-wetten (Wet aanscherping) is de bevoegdheid tot terugvordering voor vorderingen die ontstaan zijn als gevolg van een schending van de inlichtingenplicht ex art. 17 WWB wel omgezet in een wettelijke verplichting.

³⁹⁴ Beleidsregels Terug- en invordering Wet werk en bijstand 2012, 108, p. 3 (Gemeentebld Nijmegen). De gemeente Nijmegen is in deze casestudy verder geen bijzonder object van onderzoek.

Het proces van het incasseren van te veel of ten onrechte verstrekte bijstand kan een aanzienlijk beslag leggen op de tijd en financiële middelen van de uitvoerende gemeente. Immers, eerst wordt de betalings- en aanmaningsprocedure doorlopen als bedoeld in artikel 4:117 Awb. Vervolgens wordt het terugvorderingsbesluit tenuitvoergelegd door middel van een executoriaal beslag overeenkomstig de artikelen 479b tot en met 479g (behoudens artikel 479e, tweede lid), of beslag in de zin van het Tweede Boek van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering, op basis van de executoriale titel die is verbonden aan een dwangbevel, als bedoeld in artikel 4:114 Awb. De met deze procedure gemoeide kosten kunnen aanzienlijk zijn. Om hier een goede balans in te vinden wordt in beleidsregels soms uitvoerig weergegeven welke overwegingen van doelmatigheid een rol spelen bij het incasseren van vorderingen. Zo worden schulden soms pas ingevorderd vanaf een bepaalde hoogte: de kosten van de inspanning tot incasso van de geldschuld moeten in verhouding moet staan tot de hoogte tot de hoogte van de geldschuld zelf.³⁹⁵ Ook willen gemeenten veelal maximaal inzetten op een minnelijke regeling om de geldschuld te innen, teneinde publieke middelen zo doelmatig mogelijk in te zetten. Ook op dat punt geven beleidsregels vaak instructies. Duidelijk wordt aldus dat beleidsregels een belangrijke rol spelen om de uitvoering van de WWB efficiënt te houden.

5.8.3 Relatie tot titel 4.4 Awb

In de WWB is vrij uitvoerig gebruik maakt van de mogelijkheden die de Awb biedt om in aanvulling op of in afwijking van de Awb een bijzondere regeling te treffen.

Voorschot

Artikel 4:95 Awb geeft het bestuursorgaan de bevoegdheid om, vooruitlopend op de vaststelling van een verplichting tot betaling van een geldsom, een voorschot te verlenen indien redelijkerwijs kan worden aangenomen dat een verplichting tot betaling zal worden vastgesteld, 'tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald'. Ten opzichte van de Awb bevat de WWB enkele meer specifieke bepalingen, die samenhangen met het feit dat belanghebbenden die in aanmerking komen voor bijstand een groot belang hebben bij tijdige betaling van hun bijstand. Zo is het verlenen van een voorschot in de WWB geen bevoegdheid maar een verplichting: het uitvoeringsorgaan is gehouden om uiterlijk binnen vier weken na de datum van de aanvraag om algemene bijstand (en vervolgens telkens na vier weken) een voorschot te verlenen in de vorm van een renteloze geldlening (art. 52 WWB). Dit geldt alleen dan niet, indien de betrokken de gegevens of de gevorderde bewijsstukken

³⁹⁵ Zie bijvoorbeeld de Beleidsregel bestuursrechtelijke geldschulden en boeten sociale zekerheid van de gemeente Bergen op Zoom, 18 april 2013, p. 6.

die voor de vaststelling van het recht op algemene bijstand nodig zijn niet of niet tijdig of onvolledige heeft aangeleverd of als hij anderszins onvoldoende medewerking aan het onderzoek verleent.

De WWB regelt verder dat het voorschot op het recht op bijstand of bijzondere bijstand wordt betaald in de vorm van een renteloze geldlening (lid 1 en lid 3). Dit illustreert het voorlopige karakter van het voorschot en het gegeven dat het voorschot in beginsel moet worden terugbetaald.

Betaaltermijn

Ook voor wat betreft de betaaltermijn wijkt de WWB af van de Awb. Artikel 4:87 Awb verplicht tot betaling binnen zes weken, tenzij de beschikking een later tijdstip vermeldt (eerste lid) of bij of krachtens wettelijk voorschrift een ander termijn voor de betaling is vastgesteld (tweede lid). Nu de bijstand beoogt te voorzien in de minimale behoeften van bestaan, heeft de belanghebbende baat bij zo spoedig en geregeld mogelijke betaling. Artikel 45 WWB bepaalt daarom dat de algemene bijstand per kalendermaand wordt vastgesteld en betaald. Voor wat betreft de vakantietoeslag geldt eveneens een afwijkende termijn; deze wordt toegekend elk jaar in de maand juni (art. 45 lid 1 WWB).

Ook bij betaling *aan* de overheid (in het kader van de terugvordering van bijstand) biedt artikel 4:87, tweede lid, Awb de mogelijkheid om een andere termijn te hanteren dan zes weken. Deze kan ook korter zijn, en bij beschikkingen tot terugvordering wordt soms in een verordening bepaald dat de betaaltermijn korter is, bijvoorbeeld vier weken.³⁹⁶

Wijze van betaling

De WWB bevat geen bepalingen over de wijze van betaling, zodat hier de bepalingen van artikel 4:89 onverkort gelden. In de memorie van toelichting is wel opgemerkt dat betaling op andere dan girale wijze is toegestaan. Daarbij kan worden gedacht aan het betalen met contant geld aan personen die geen vaste woon- of verblijfplaats hebben.³⁹⁷ Artikel 4:90 Awb opent inderdaad die mogelijkheid; de WWB biedt voor die afwijkende wijze van betaling geen expliciete grondslag, maar dat is ook niet nodig.

³⁹⁶ Zie art. 3 Verordening bestuursrechtelijke geldschulden van de gemeente Arnhem, die een betaaltermijn van vier weken stelt voor alle geldschulden (aan en door de gemeente). In de toelichting wordt vermeld dat deze termijn bijvoorbeeld noodzakelijk kan zijn bij de versnelde invordering van uitkeringen krachtens de Wet werk en bijstand omdat de uitkering ten onrechte verstrekt is. In dergelijke gevallen is een korte betalingstermijn aangewezen om enig effect te hebben. Eenzelfde verkorte betaaltermijn is neergelegd in de Algemene verordening bestuursrechtelijke geldschulden 2012 van de gemeente Barendrecht.

³⁹⁷ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 38.

Voorts is artikel 45 WWB een 'wettelijk voorschrift' in de zin van artikel 4:89, eerste lid, Awb. De bijstand hoeft niet per se aan de schuldeiser te worden betaald maar kan ook worden uitbetaald aan ieder van de rechthebbende echtgenoten voor de helft dan wel, op hun gezamenlijk verzoek, aan een van hen voor het geheel. Dit artikel speelde een rol in een geschil dat speelde voor de rechtbank Roermond. Volgens de rechtbank impliceert artikel 4:89 Awb dat de schuldeiser kan bepalen dat een schuldeiser om hem moverende reden een of meer van zijn bankrekeningen mag uitsluiten van betaling van een schuld aan hem. Omdat verweerder dit had miskend en de bijstand niet op de aangegeven bankrekening van de bewindvoerder had gestort, handelde verweerder in strijd met artikel 4:89 Awb, aldus de rechtbank Roermond.³⁹⁸

Verpanding, cessie, beslag

De geldschuldenregeling bevat geen regeling over de mogelijkheid om geldvorderingen op de overheid te cederen, te verpanden of daarop een beslag te leggen. Aangenomen wordt dat bij geldvorderingen op de overheid de toepassing van een van deze figuren – anders dan bij geldvorderingen van de overheid op de burger – niet uitgesloten worden geacht.³⁹⁹

Ten aanzien van het recht op bijstand bepaalt artikel 46 WWB evenwel dat bijstand niet vatbaar is voor vervreemding of verpanding. In de memorie van toelichting wordt dat toegelicht met de overweging dat bijstand dient ter voorziening in de noodzakelijke kosten van het bestaan.⁴⁰⁰ Het sterk persoonsgebonden karakter van het recht op bijstand is eveneens een goede reden om vervreemding niet mogelijk te achten.⁴⁰¹ Dit ligt anders ten aanzien van de mogelijkheid van beslag. *Bijzondere* bijstand is krachtens artikel 46, tweede lid, WWB tevens uitgesloten van beslag. Dit ligt anders voor *algemene* bijstand, die wel vatbaar is voor beslag. Voorwaarde daarvoor is wel dat de belanghebbende ten minste blijft beschikken over de zogenaamde beslagvrije voet (art. 475d Wetboek van Burgerlijke Rechtsvordering), waarvan de basishoogte 90% van de van toepassing zijnde bijstandsnorm bedraagt.⁴⁰²

Wijze van bekendmaking dwangbevel

De bekendmaking van een dwangbevel geschiedt volgens artikel 4:123, eerste lid, Awb door betekening per exploit. Volgens dit artikel zijn de artikelen 3:41 tot en met 3:45 niet van toepassing.

³⁹⁸ Rb. Roermond 15 november 2012, *LJN* BY3878.

³⁹⁹ Scheltema 2010A, p. 66-70.

⁴⁰⁰ *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT), p. 43.

⁴⁰¹ Noordam & Vonk 2011, p. 173 spreken van het 'individualiserende karakter' van de WWB.

⁴⁰² *Kamerstukken II* 2002/03, 28 870, nr. 3 (MvT), p. 43.

De WWB biedt in een bijzonder geval echter de mogelijkheid om het dwangbevel op andere wijze, namelijk door toezending per post, bekend te maken. Zie in dit verband artikel 60, vijfde lid, WWB, dat ziet op de situatie waarin de Raad voor de Kinderbescherming onderhoudsgeleden invordert. De WWB kent die bevoegdheid ook toe aan het college. Maakt het college van die bevoegdheid gebruik, dan geschiedt bekendmaking van een dwangbevel dus door toezending per post, ook al lijkt de tekst van artikel 4:123, eerste lid, Awb daarvoor geen ruimte te bieden. Ook in een groot aantal andere socialezekerheidswetten is geregeld dat de bekendmaking van een dwangbevel per post kan geschieden.⁴⁰³

5.8.4 *Literatuur & jurisprudentie*

Er is weinig literatuur verschenen die specifiek ingaat op de knelpunten rond de toepassing van titel 4.4 op de WWB. Vermelding verdient wel Pennings, die (al in 2000) de vraag opwierp of titel 4.4 geen negatieve gevolgen heeft voor situaties waarin bijzondere socialezekerheidswetgeving een verplichting tot het verlenen van een voorschot bevat, daar waar de wet in artikel 4:95 Awb een bevoegdheid daartoe geeft. Dit is, zoals gesteld, ook relevant voor de WWB, op grond waarvan een dergelijke verplichting geldt. Volgens Pennings zou de Awb-titel een verslechtering van de rechtspositie van de uitkeringsaanvrager kunnen betekenen wanneer niet langer een recht op een voorschot zou kunnen bestaan. Zolang de WWB de verplichting tot het verstrekken van een voorschot bevat is die angst echter ongegrond. Gezien het doel van de bijstandsuitkering (het voorzien in een primaire levensbehoefte) valt een wijziging op dit vlak, in die zin dat de bevoegdheid tot het verstrekken van voorschotten volstrekt discretionair van aard zou worden, op dit rechtsterrein niet direct te verwachten.

In zijn stuk noemt Pennings voorts enkele onderwerpen die in de Awb niet zijn geregeld, maar zich wel lenen voor algemene bepalingen. Hij noemt de betaling aan (of door) een minderjarige, die in elk geval van belang is voor uitkeringen. Ook mist hij betpalingen over de betaling een gemachtigde, die met name van belang is bij uitkeringen aan geestelijk gehandicapten, groepen (hoog)bejaarden en personen in het buitenland. Ten slotte zou ook de betaling nadat iemand is overleden geregeld moeten worden, aldus Pennings; zie in dit kader thans artikel 45, vijfde lid, WWB.

Een zoektocht op rechtspraak.nl naar de toepassing van titel 4.4 in WWB-casus levert niet veel zaken op waarin problemen rijzen rond de toepassing van de geldschuldtitel op de casuïstiek van de

⁴⁰³ Zie voor een opsomming Jacobs 2009 (T&C Awb), aant. 2 bij art. 4:123 Awb.

bijstand. Voor zover er jurisprudentie is waarin de geldschuldentitel een rol speelt, ziet deze op gevallen waarin de overheid bijstand wenst terug te vorderen. In zoverre biedt de toepassingspraktijk ten aanzien van geldschulden op grond van de WWB weinig inzicht in potentiële knelpunten bij de verlening van bijstand. Zoals hierna zal blijken geven ook de interviews die wij hielden met ambtenaren die de WWB uitvoeren geen aanleiding om te vermoeden dat er knelpunten zijn met betrekking tot de toepassing van titel 4.4 wanneer de overheid schuldenaar is. De hierna te bespreken knelpunten zien dus op de situatie dat de burger schuldenaar is.

Ontbreken executoriale titel

Een terugvorderingsbesluit levert sinds de inwerkingtreding van de Vierde Tranche van de Algemene wet bestuursrecht geen executoriale titel meer op. Voorheen bepaalde artikel 60, derde lid, WWB dat een besluit tot terugvordering van kosten van bijstand een executoriale titel oplevert in de zin van het tweede boek van het Wetboek van Burgerlijke rechtsvordering. Op basis van dat besluit kon dus, indien betaling uitbleef, direct beslag worden gelegd op bijvoorbeeld het loon van de betrokkene of een socialezekerheidsuitkering waarop deze recht had. De gemeente hoefde zich dus niet eerst tot de burgerlijke rechter te wenden om een executoriale titel te verkrijgen.

Thans bepaalt artikel 60 WWB dat het College van B&W de kosten van bijstand, bedoeld in artikel 58 en 59, bij dwangbevel kan invorderen. Dit betekent dat, in gevolge het bepaalde in de artikelen 4:87 e.v. en 4:114 e.v., het College pas tot het uitvaardigen van het dwangbevel kan overgaan nadat een besluit tot invordering bekend is gemaakt en de persoon van wie de kosten van bijstand worden teruggevorderd zes weken betalingstermijn heeft gekregen, en vervolgens nog een aanmaningstermijn van twee weken in acht is genomen. De noodzaak om een dwangbevel uit te vaardigen is een extra stap ten opzichte van de situatie van voor 2009, toen het terugvorderingsbesluit zelf immers een titel opleverde. In dat opzicht is er sprake van een lastenverzwaring ten opzichte van de situatie van voor 2009, zo werd ons ook bevestigd door ambtenaren van de gemeente Alphen aan den Rijn.

Problematisch zijn voorts de lange betaaltermijnen. Het dwangbevel wordt op zijn vroegst acht weken nadat hem het terugvorderingsbesluit is bekendgemaakt, aan de belanghebbende uitgebracht en betekend. Deze heeft dus in beginsel acht weken de tijd om door de schuldeiser te gelde te maken goederen – auto's, banktegoeden, sieraden, contanten en zo meer – te verkopen of weg te sluisen. Om dat te voorkomen kan het college de voorzieningenrechter verzoeken om direct na

bekendmaking van het besluit tot terugvordering conservatoir beslag te leggen. In de zaken die leiden tot uitspraken van de Vz. Rb. Arnhem 5 januari 2010, *LJN* BK8731⁴⁰⁴ en Vz. Rb. Arnhem 26 april 2010, *LJN* BM6268 had de gemeente aanleiding gezien om beslag te leggen op de auto van de bijstandontvanger, om te voorkomen dat deze tussentijds op marktplaats.nl zou worden verkocht. De rechtbank (sector civiel) wees de vordering tot opheffing van het beslag af.

Verrekening

Artikel 4:93 Awb geeft de bevoegdheid tot verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering echter alleen wanneer in die bevoegdheid bij wettelijk voorschrift is voorzien. Het artikel bevat dus geen ongeclausuleerde mogelijkheid om te verrekenen. In par. 4.3.4 is reeds geconstateerd dat bestuursorganen soms behoefte hebben aan ruimere mogelijkheden om te verrekenen. Nu voorziet de WWB reeds in de mogelijkheid om de terug te vorderen bijstand te verrekenen (zie art. 60, 60a, 60b WWB), terwijl ook artikel 58, vierde lid, WWB een bevoegdheid tot verrekening. Toch kan het voorkomen dat een bestuursorgaan wel behoefte heeft aan verrekening maar de wet daarvoor geen grondslag biedt. In de uitspraak Rb. Haarlem 21 december 2012, *LJN* BY7792 leidde het ontbreken van een wettelijke grondslag tot verrekening tot de vernietiging van een besluit.

'Eisers hebben ten slotte nog aangevoerd dat verweerder niet bevoegd was de hen toekomende proceskostenvergoeding in bezwaar te verrekenen met het openstaande terugvorderingsbedrag. Deze beroepsgrond slaagt. Ingevolge artikel 4:93, eerste lid, van de Awb geschiedt verrekening van een geldschuld met een bestaande vordering slechts voor zover in de bevoegdheid daartoe bij wettelijk voorschrift is voorzien. Met dit artikel dat op 1 juli 2009 in werking is getreden is bewust bedoeld af te wijken van de regeling die is neergelegd in artikel 6:127, tweede lid, van het Burgerlijk Wetboek (zie MvT, Kamerstukken II, 29 702, p. 11 en 41). Nu de bevoegdheid tot verrekening van een verschuldigde proceskostenvergoeding met een openstaand terugvorderingsbedrag op grond van de WWB, niet bij wettelijk voorschrift is voorzien, was verweerder niet bevoegd tot verrekening over te gaan. Het beroep zal in verband hiermee gegrond worden verklaard. Het bestreden besluit moet worden vernietigd voor zover verweerder de verschuldigde proceskosten in bezwaar heeft verrekend met het terugvorderingsbedrag. Voor het overige kan het bestreden besluit in stand blijven.'

⁴⁰⁴ In die uitspraak stelt de voorzieningenrechter voorts dat het College, na het leggen van het conservatoir beslag, de nodige voortvarendheid dient te betrachten met het nemen van het besluit waarbij het recht op bijstand wordt ingetrokken en de ten onrechte verstrekte bijstand wordt teruggevorderd op de wijze als bedoeld in art. 54 lid 3 onder a en art. 58 lid 1 onder a Wwb. Hiermee wordt immers voorkomen dat de belanghebbende te lang in onzekerheid blijft over de vraag in hoeverre hem ten onrechte bijstand is verleend en over de omvang van de daaruit voortvloeiende vordering. Het is niet duidelijk wat in dit verband een redelijke termijn is. Dit is volgens de voorzieningenrechter afhankelijk van de complexiteit van de zaak en of er nog nader onderzoek moet worden gedaan.

Uit de interviews is overigens niet naar voren gekomen dat dit probleem ook in Rotterdam en Alphen aan den Rijn leeft. De grondslagen die de WWB biedt tot verrekening werden in beide steden als voldoende ervaren. Nader praktijkonderzoek is noodzakelijk om te achterhalen in hoeverre meer gemeentes vaak aanlopen tegen de mogelijk te beperkte mogelijkheden tot verrekening die de WWB biedt.

5.8.5 Resultaten van de interviews

Rotterdam

Om te achterhalen hoe de bepalingen uit titel 4.4 Awb in de bijstandspraktijk functioneren, zijn interviews gehouden met ambtenaren van de gemeenten Rotterdam en Alphen aan den Rijn. Rotterdam is gekozen omdat deze gemeente 'grootverstrekker' (en terugvorderaar) van bijstandsuitkeringen is; Alphen aan den Rijn is daar als middelgrote gemeente (ca. 73000 inwoners) tegenovergesteld.

Tijdens het jurisprudentieonderzoek is gebleken dat geschillen over bijstandverlening in de praktijk inderdaad niet zozeer gaan over de situatie dat de overheid schuldenaar is, maar juist over de situaties waarin de overheid schuldeiser is. Anders gezegd: geschillen over de WWB waarbij de bepalingen uit afdeling 4.4 relevant zijn, zien voor het overgrote deel op de terugvordering van teveel of ten onrechte verstrekte bijstand en op het verhaal van bijstand.⁴⁰⁵ Geschillen waarin de overheid door een burger gemaand wordt bijstand te betalen, bijvoorbeeld omdat deze ten onrechte niet of te laat is verstrekt, komen weinig voor. Dat hangt ook samen met de aard van de bijstand als financiële verstrekking; nu deze beoogt te voorzien in het primaire levensonderhoud zijn overheden er zeer alert op dat zij voldoen aan de verplichting van artikel 52 om tijdig een voorschot op bijstand te verlenen.

De onderzoekers spraken voor wat betreft de gemeente Rotterdam met een kwaliteitsmedewerker en een Afdelingshoofd bij de dienst Terugvordering en Verhaal. Deze dienst heeft tot taak om te veel of ten onrechte verstrekte bijstand terug te vorderen of te verhalen; de bevoegdheid daartoe heeft zij krachtens artikel 58-art. 60 WWB. De dienst weet aldus op jaarbasis ongeveer € 29 miljoen te

⁴⁰⁵ Verhaal onderscheidt zich van terugvordering. Bij verhaal gaat het om terugvordering van kosten van een uitkering van een derde, bij terugvordering is het de uitkeringsgerechtigde zelf die wordt aangesproken. Het houdt verband met de complementaire functie van de WWB.

innen bij ongeveer 28000 (ex-)bijstandsgerechtigden; daar staat tegenover ongeveer € 130 miljoen aan nog terug te vorderen bedragen tegenover. De dienst bestaat uit 80 fulltime medewerkers.

Gevraagd naar de algemene indruk van het werken met de Vierde Tranche werd gemeld dat de nieuwe wet aanvankelijk met enige vrees tegemoet werd gezien. Die vrees was vooral een angst voor de nieuwe situatie: zeker in een grote gemeente als Rotterdam vergt een wet als deze een grote logistieke operatie en moeten tal van medewerkers vertrouwd raken met een geheel nieuwe werkwijze voor het terugvorderen en verhalen van bijstand. Dit proces naar het werken naar een nieuw systeem van invordering is door de vier grote steden (de G4: Rotterdam, Den Haag, Amsterdam, Utrecht) gezamenlijk aangepakt. In dit kader zijn tal van mogelijke knelpunten rond titel 4.4 gezamenlijk besproken en aangepakt. Er zijn tussen de G4 onderling nog wel incidentele verschillen voor wat betreft het beleid (onder welke omstandigheden er wordt teruggevorderd bijvoorbeeld blijft een kwestie van politieke keuze), maar de wijze waarop wordt teruggevorderd is in de G4 op uniforme wijze geregeld. Het afstemmingsoverleg tussen de G4 zag bijvoorbeeld op het aantal beslismomenten dat nodig is alvorens tot terugvordering wordt overgegaan, de inhoud van een dwangbevel, de inhoud van de beschikking tot betaling, de inhoud van de beschikking tot uitstel van betaling, de momenten waarop het bestuursorgaan tegen de verjaringstermijnen gaat aanlopen etc. Uiteindelijk heeft dit geleid tot een geautomatiseerd systeem van afwikkeling van geldschulden op basis van titel 4.4, waarin de zojuist genoemde 'beslismomenten' allemaal uniform en eenduidig zijn neergelegd. Zij werken in dit verband met standaardformulieren voor verschillende typen besluiten (denk aan standaard herzienings-, terugvorderings- en invorderingsbeschikkingen en standaard dwangbevelen).

Van de traditionele wijze van civiele afdoening van geldschulden, welke mogelijkheid nog wordt geboden door artikel 4:124 Awb, is, in Rotterdam althans, geheel afgestapt: alle invordering vindt plaats via het bestuursrechtelijke traject. Dit traject wordt als goed werkbaar en goedkoop ervaren; goedkoper in elk geval dan de civiele wijze van afdoening. Ook de hoogte van het terug te vorderen of te verhalen bedrag is geen aanleiding om voor het civiele traject te kiezen. Slechts bij hoge uitzondering, bijvoorbeeld als tot de boedel een erfenis behoort en in dat verband complexe rechtsvragen spelen, wil men wel eens de civiele weg verkiezen. Overigens gaven de geïnterviewden toe dat de schuldenaar bij het bestuursrechtelijke traject feitelijk op een 1-0 achterstand staat; hij moet opkomen tegen een beschikking in zijn nadeel en moet maar zien of dit succes heeft; bij het volgen van de rechterlijke weg lijkt de uitkomst van het geschil in mindere mate te zijn 'voorgesorteerd'.

Over het geheel genomen zijn de ervaringen met titel 4.4 in Rotterdam positief. Overgangsproblemen zijn inmiddels overkomen, men is gewend geraakt aan het werken met de bestuursrechtelijke afwikkeling van geldschulden en men heeft geconstateerd dat deze wijze van werken vooral uit oogpunt van efficiëntie en tijd- en kostenbesparing te verkiezen is boven het systeem van voor 2009, waarbij civiel moest worden ingevorderd. Het feit dat er veel beslismomenten zijn bij terugvordering en verhaal⁴⁰⁶ wordt niet als lastig ervaren; de benodigde beschikkingen vloeien immers automatisch uit het computersysteem voort. Problemen met verjaring spelen evenmin; wanneer een claim dreigt te verjaren gaat het systeem automatisch 'piepen', zodat tijdig kan worden gestuit. Bij aanvang van de vierde tranche, heeft de G4 besloten geen rente bij een klant in rekening te brengen. De gemeente Rotterdam handhaaft dit standpunt (het is niet met zekerheid te stellen, dat de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht dit tot op heden ook doen). De gedachte hierachter is dat men vindt dat het geen pas geeft om bij burgers die financieel reeds in een lastig parket zitten naast de teveel verstrekte bijstand ook nog eens de wettelijke rente in rekening te brengen, wat ook weer het nemen van een beschikking scheelt. De verrekeningsmogelijkheden die de WWB biedt worden voorts toereikend geacht en men ervaart geen knelpunten (meer) bij de toepassing van de WWB en de titel 4.4 Awb. Ook bestaat niet het gevoel dat de administratieve lastendruk is verzwaaard, al ervaart men ook geen bijzondere tijdswinst bij de uitvoering van titel 4.4 ten opzichte van de oude situatie.

In het gesprek werd voorts het grote belang benoemd van informele afwikkeling van terugvordering door personen die dreigen te worden geconfronteerd met een dwangbevel tijdig, en zelfs 's avonds, te bellen om uit te leggen wat de consequenties zijn van niet-betaling. Het is dus niet alleen maar het uitvaardigen van beschikkingen en dwangbevelen dat men geldschulden tracht terug te vorderen.

Alphen aan den Rijn

Met bijna 73.000 inwoners is Alphen aan den Rijn een aanmerkelijk kleinere gemeente dan Rotterdam. Het totale debiteurenbestand bestaat uit ongeveer 850 klanten, een aantal dat al jaren stabiel blijft. Het totale aantal uitkeringsgerechtigden is ca. 900 personen. Net als in Rotterdam is ook in Alphen het beeld dat titel 4.4 niet wordt ingeroepen door burgers wanneer de gemeente een geldschuld heeft aan een burger. Voor zover zulke situaties zich voordoen, wordt een en ander

⁴⁰⁶ Om een voorbeeld te noemen: bij een besluit tot terugvordering zijn vier beslismomenten: eerst dient de eerder toegekende uitkering te worden herzien waardoor betrokkene in een juridisch juiste uitkeringspositie wordt geplaatst, Ten tweede dienen B&W een terugvorderingsbesluit te nemen, waarin de gronden op basis waarvan wordt teruggevorderd aangeven evenals de hoogte van het terug te vorderen bedrag. Ten slotte nemen B&W een invorderingsbeslissing waarin wordt vastgesteld over welke periode en met welke termijnbedragen de betrokkene het verschuldigde bedrag terugbetaalt.

'opgelost' door toepassing van de Wet dwangsom, maar komt men aan toepassing van titel 4.4 niet toe. Het belang van titel 4.4 is ook hier – net als in Rotterdam – vooral aanwezig bij besluiten tot terugvordering van bijstand. Het gaat dan, gemiddeld gezien, om bedragen ten hoogte van een maand of anderhalve maand uitkering. De reden voor terugvordering zijn velerlei, maar liggen meestal in nog niet verrekende inkomsten. De vordering ontstaat meestal wanneer de uitkering wordt beëindigd.

De ervaringen met het werken met de Vierde Tranche zijn in Alphen anders dan in Rotterdam. Alphen aan den Rijn is geen samenwerkingsverband aangegaan met andere steden; wel worden op studiedagen rond de WWB ervaringen uitgewisseld en voor advisering over de uitvoering van de WWB wordt ook platform Stimulansz geraadpleegd.⁴⁰⁷ Van belang zijn verder de Beleidsregels Terugvordering gemeente Alphen aan den Rijn, die onder meer bepalingen bevatten over de vraag wanneer wel en niet terug te vorderen, kwijt te schelden, uitstel van betaling te verlenen etc.

De ervaringen met de Vierde Tranche zijn wisselend. Voor 1 juli 2009 moesten er heel veel brieven worden verstuurd. Bij elke betalingsachterstand moest een aanmaning worden gestuurd, terwijl er sindsdien één moment voor aanmaning is. Er is een strakkere lijn gekomen; het is duidelijk wanneer een beschikking moet worden genomen, het terugvorderingstraject bestaat uit duidelijk te onderscheiden stappen. Sinds 2009 is er dus een strakker ingerichte procedure.

Het enkele feit dat veel beschikkingen moeten worden genomen (voor verrekening, uitstel van betaling, verlening van voorschot, kwijtschelding etc.) wordt, na een korte aanlooperperiode, niet als lastenverzwarend beschouwd. Het is bijvoorbeeld niet zo dat burgers massaal elke beschikking aangrijpen om bezwaar te maken; dat komt eigenlijk niet voor. Burgers maken soms nog wel bezwaar tegen de terugvorderingsbeschikking, maar laten het daar meestal bij. Overigens bundelt de gemeente ook zelf soms verschillende beschikkingen: zo wordt de beëindiging van de uitkering en de terugvordering meestal in één brief neergelegd.

Het beeld dat bij de uitvoering met de WWB alleen door middel van beschikkingen met de burger wordt gecommuniceerd is voorts niet correct. Als regel wordt – net als in Rotterdam – met burgers bij wie wordt teruggevorderd ook telefonisch contact opgenomen. Wanneer een burger na vier weken (van de zes weken betaaltermijn) nog niet heeft betaald, wordt gebeld om de burger te

⁴⁰⁷ Stimulansz is een not-for-profitorganisatie op het terrein van sociale zekerheid, welzijn en zorg en is opgericht door VNG (Vereniging van Nederlandse Gemeenten) en Divosa (Vereniging van managers van sociale diensten). Zij helpt gemeenten en andere overheden bij het verbeteren van hun publieke dienstverlening.

herinneren aan zijn verplichtingen of om een betalingsregeling te treffen. Blijft betaling ook dan nog uit, dan wordt wederom telefonisch contact opgenomen. Komt er ook dan nog niets uit, dan gaat een (aangetekend) dwangbevel uit.

Knelpunten

Toen de Vierde Tranche in werking trad heeft men er in Alphen voor gekozen heel duidelijke procesbeschrijvingen te maken van het proces van terugvordering. Dit proces is in de ogen van veel medewerkers helderder dan voor de Vierde Tranche in werking trad, maar e.e.a. is dus niet aan deze inwerkingtreding te danken.

De ervaring in Alphen is dat de Vierde Tranche toch tot een lastenverzwaring heeft geleid. Vroeger beschikte de gemeente met het terugvorderingsbesluit meteen over een executoriale titel om tot terugvordering over te gaan. Nu moet, alvorens beslag kan worden gelegd, eerst een dwangbevel worden uitgevaardigd. Dat is een extra stap ten opzichte van de situatie van voor 2009, toen het terugvorderingsbesluit zelf een executoriale titel opleverde. In dat opzicht is er sprake van een lastenverzwaring. Er gaan meer brieven uit, aangezien het dwangbevel een extra poststuk is wat aangetekend verzonden wordt.

Een tweede knelpunt hangt hiermee samen en ziet op de relatief lange termijnen die de burger worden gegund om te betalen. Zodra het terugvorderingsbesluit verzonden wordt, gaat de betalingstermijn van zes weken in. Vroeger was dat twee weken. Wordt de betaling niet ontvangen, dan moet een aanmaning verzonden worden, met een betalingstermijn van acht dagen. Is de betaling dan nog niet binnen dan wordt het dwangbevel aangetekend verzonden. Ook hier geldt een betalingstermijn van acht dagen, ingaande vanaf het moment dat het poststuk is opgehaald. Vroeger gold een betalingstermijn van veertien dagen, daarna een aanmaning met een betalingstermijn van acht dagen en vervolgens kon er overgegaan worden tot het leggen van beslag. Omdat het traject van terugvordering langer loopt is het dus meer vatbaar voor complicaties, nu de bijstandsgerechtigde in de tussenliggende periode meer tijd wordt gegund om andere financiële verplichtingen na te komen ('het abonnement voor je mobieltje moet ook betaald worden', aldus een ambtenaar). Omdat in het proces veelvuldig gecontroleerd moet worden of een betaling ontvangen is en er mogelijk weer een brief verzonden moet worden, is de kans bovendien groter dat een zaak langer blijft liggen in verband met andere prioriteiten op dat moment.

Lastenverzwarend is ook de keuze om kosten bij de burger in rekening te brengen. Hoewel het hier vaak om geringe bedragen (denk aan € 6 c.q. € 14 voor de kosten van aanmaning of € 45 voor de

kosten van een dwangbevel), moeten die wel elk afzonderlijk in het systeem worden ingeboekt. Het berekenen van de wettelijke rente wordt als een tijdrovende klus beschouwd, waarvan de kosten zeker bij geringe bedragen al snel uitstijgen boven de te betalen rente. In Alphen heeft men daarom als beleid dat wettelijke rente alleen bij fraude in rekening wordt gebracht en dat het moet gaan om een vordering van tenminste € 45.

Een laatste knelpunt is de ervaring dat de beschikking niet wordt gezien als een heel geschikt instrument om burgers ervan te doordringen wat hun rechten en verplichtingen zijn wanneer er wordt teruggevorderd. Een beschikking tot intrekking van een uitkering wordt gecombineerd met een beschikking tot terugvordering. Dit leidt al snel tot beschikkingen van drie A4'tjes, met allerlei gegevens over de wijze waarop en de termijn waarbinnen moet worden betaald, de mogelijkheid om een betalingsregeling te treffen en de daaraan verbonden voorwaarden, de consequenties bij het zich niet houden aan die voorwaarden, de rechtsmiddelenclausule en contactgegevens. Deze werkwijze is noodzakelijk omdat anders een brievenstroom ontstaat waarvan het zeer de vraag is of deze nog gelezen wordt. Bovendien hebben de ervaringen uit het verleden laten zien dat bijstandsontvangers de periode tussen de intrekking en de terugvordering gebruikten om te verhuizen, zodat de adresgegevens ten tijde van de terugvordering al niet meer klopten. Ook duurde het dan vaak lang voordat een terugvorderingsbesluit genomen werd. Om deze termijn te verkorten, worden intrekking en terugvordering thans gecombineerd. Deze noodzakelijke werkwijze kan de indruk van de ambtenaren niet wegnemen dat de beschikkingen niet verder dan de eerste pagina worden gelezen. Klanten worden soms uitgenodigd voor een persoonlijk gesprek om de beschikking op te helderen.

5.8.6 Conclusie

Hoewel de uitvoering van de WWB als *casestudy* was gekozen omdat zij een voorbeeld biedt van een situatie waarin de overheid op grote schaal moet betalen en uit dien hoofde met titel 4.4 Awb te maken heeft, is gebleken dat titel 4.4 in de praktijk vooral van belang is in de situatie waarin de overheid te veel of ten onrechte verstrekte bijstand terugvordert. Er is dus wel sprake van een beschikkingenfabriek, maar de relevantie van titel 4.4 ziet niet op het besluit tot bijstandverlening, maar op beschikkingen tot terugvordering en relevante nevenbeschikkingen, zoals beschikkingen tot uitstel van betaling, bevoorschotting of kwijtschelding.

Ten aanzien van het wettelijke kader is gebleken dat de WWB op verschillende punten de Awb aanvult, maar daarvan soms ook afwijkt. Grote knelpunten levert dit niet op; de behoefte aan

maatwerk in de bijzondere regeling kan in casu worden verklaard door de aard van de bijstand, die beoogt om in primaire levensbehoeften te voorzien. Het beslissen op een verzoek om bijstand is een tijdrovende zaak, en om betrokken in de moeilijke financiële situatie waarin zij doorgaans verkeren tegemoet te komen, voorziet de WWB in de verplichting om binnen vier weken na de datum van de aanvraag om (algemene) bijstand een voorschot te verstrekken in de vorm van een renteloze geldlening. De bevoegdheid tot bevoorschotting die artikel 4:95 Awb als uitgangspunt neemt is door de WWB-wetgever dus omgezet in een verplichting. Ook bij andere afwijkingen van de Awb (t.a.v. de termijn en wijze van betaling bijv.) geldt dat deze vooral moet worden verklaard door de behoefte om bij de WWB maatwerk te kunnen verrichten.

Uit de interviews kan worden afgeleid dat de bijstandspraktijk na een korte aanlooperperiode al vrij snel gewend is geraakt aan het werken met de Awb. Van de mogelijkheid die artikel 4:124 Awb biedt om op de oude privaatrechtelijke wijze terug te vorderen wordt vrijwel geen gebruik meer gemaakt, wat vooral kan worden verklaard door de hoge kosten die daarmee gemoeid zijn. Voor wat betreft de gemeente Rotterdam geldt dat de terugvorderingspraktijk in hoge mate geautomatiseerd is, zodat ambtenaren weinig fouten maken door niet tijdig of helemaal niet de beschikkingen te nemen die wel zouden moeten worden genomen. De tevredenheid met de Vierde Tranche is in Rotterdam binnen de bijstandspraktijk dan ook groot; men ervaart niet of nauwelijks problemen. In een kleinere gemeente als Alphen is het beeld echter anders. Daar wordt het als een gemis ervaren dat het terugvorderingsbesluit niet langer een executoriale titel oplevert. De noodzaak om een dwangbevel uit te vaardigen betekent een extra beslismoment op ten opzichte van de situatie van voor 2009. Ook zijn de relatief lange termijnen die aan burgers worden gegund om aan hun betalingsverplichtingen te voldoen, problematisch. Tijdens deze periode kunnen schuldenaars andere financiële verplichtingen aangaan of goederen verkopen, zodat de gemeente na ommekomst van de termijn op achterstand komt te staan.

In Rotterdam werd de inwerkingtreding van de Vierde Tranche niet als een lastenverzwaring beschouwd. In Alphen is dat anders: door de lange termijn van betaling moet de gemeente die wil terugvorderen van meet af aan een vinger aan de pols houden om betaling zeker te stellen. Het vooruitzicht om, na het niet slagen van betaling in het bestuurlijke traject, tot civiele invordering over te gaan, is weinig rooskleurig. Ook het administreren van verschillende met terugvordering gemoeide kosten wordt als een lastenverzwaring ervaren, terwijl ook de lange teksten van de beschikkingen als een probleem werden ervaren. In elk geval wordt in beide steden de behoefte gevoeld om in aanvulling op de beschikkingen telefonisch contact op te nemen, niet alleen om burgers tot betaling te manen, maar vooral ook om hun rechtspositie toe te lichten.

Tot slot moet het belang van beleidsregels niet worden onderschat. Deze geven aan in welke gevallen niet wordt teruggevorderd en geven bijvoorbeeld aan wanneer wettelijke rente wel en niet in rekening wordt gebracht. Veel gemeenten beschikken in dit verband over een regeling die stelt dat in 'kruimelgevallen', dus bij relatief geringe bedragen, niet wordt teruggevorderd. Ook lage wettelijke rente wordt niet teruggevorderd; de daaraan verbonden kosten wegen simpelweg niet op tegen wat zij opleveren.

5.9 Casestudy 5: Belastingdienst/Toeslagen

Verplichting tot betaling door de overheid; beschikkingenfabriek die een eigen van titel 4.4 van de Awb afwijkende regeling toepast

5.9.1 Belastingdienst/Toeslagen

De Belastingdienst/Toeslagen (de B/T), het organisatieonderdeel van de rijksbelastingdienst dat is belast met het toekennen, uitbetalen en terugvorderen van tegemoetkomingen,⁴⁰⁸ valt onder het ministerie van Financiën en is verantwoordelijk voor de uitvoering van een viertal inkomensafhankelijke regelingen. Inkomensafhankelijke regelingen zijn regelingen die natuurlijke personen aanspraak geven op een financiële bijdrage van het Rijk in kosten of bijdrageverplichtingen, waarbij de hoogte van de bijdrage afhankelijk is gesteld van de draagkracht.⁴⁰⁹ Het gaat om de huurtoeslag, zorgtoeslag, kinderopvangtoeslag en het zogenaamde kindgebonden budget. Ruim 6 miljoen huishoudens ontvangen op dit moment één of meer van deze toeslagen.⁴¹⁰

Bij de uitvoering van de inkomensafhankelijke regelingen wordt op grote schaal gewerkt met voorschotten.⁴¹¹ Dat is gezien het karakter van de toeslagen – zij vormen een inkomensvoorziening voor velen – onvermijdelijk. Nu voorschotten worden verstrekt op basis van schattingen van inkomen moeten er in de praktijk veel verrekeningen plaatsvinden, vaak gevolgd door een terugvorderingsbesluit. Gevolg is dat er naast een omvangrijke uitkerings- en bevoorschottingspraktijk – ook een omvangrijke verrekening- en terugvorderingspraktijk bestaat.⁴¹² Voor deze omvangrijke beschikkingenpraktijk is een snel en betrouwbaar digitaal uitvoeringssysteem

⁴⁰⁸ Zie art. 11 lid 2 Awir.

⁴⁰⁹ Art. 1 lid 3 Awir.

⁴¹⁰ <www.rijksoverheid.nl/ministeries/fin/diensten-en-instellingen>.

⁴¹¹ Zie art. 16 Awir waarin is bepaald dat indien de aangevraagde tegemoetkoming niet binnen 8 weken na ontvangst van de aanvraag zal worden toegekend de Belastingdienst/Toeslagen een voorschot verstrekt tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld.

⁴¹² Zie voor concrete cijfers de halfjaarlijkse rapportage van de Belastingdienst aan de Tweede Kamer.

een absolute must, aldus geïnterviewden. Voor deze *casestudy* is gesproken met drie betrokken ambtenaren; een wetgevingsjurist en manager B/T en een jurist betrokken bij de afhandeling van procedures tegen besluiten gebaseerd op de Awir.

5.9.2 Wettelijk kader

De vier inkomensafhankelijke regelingen die de B/T uitvoert hebben ieder een andere wet als grondslag. Zo vloeit de huurtoeslag (voorheen huursubsidie) voort uit de Wet op de huurtoeslag. De kinderopvangtoeslag is gebaseerd op de Wet kinderopvang en kwaliteitseisen peuterspeelzalen, in het bijzonder hoofdstuk 1, afdeling 2: Kinderopvangtoeslag. Het kindgebonden budget is geregeld in de Wet op het kindgebonden budget. Tot slot ligt de grondslag van de zorgtoeslag in de Wet op de zorgtoeslag. Ieder van deze wetten is vrij beperkt van omvang. Er wordt voornamelijk in geregeld onder welke voorwaarden aanspraak kan worden gemaakt op de verschillende toeslagen.

Een aantal andere onderwerpen, zoals de procedure die wordt gevolgd bij uitvoering van bovengenoemde regelingen door de B/T, toezicht en opsporing en enige bijzondere bepalingen betreffende het beslagverbod, samenloop met buitenlandse tegemoetkomingen en de hardheidsclausule, is voor alle toeslagen gezamenlijk geregeld in de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir).

De voor dit onderzoek belangrijkste bepalingen van de Awir zijn opgenomen in hoofdstuk 2 getiteld *procedure bij uitvoering door Belastingdienst/Toeslagen*. Daaruit blijkt dat tegemoetkomingen op aanvraag worden verstrekt (art. 14). Indien de tegemoetkoming naar verwachting niet binnen acht weken na ontvangst van de aanvraag zal worden toegekend, verleent de Belastingdienst/Toeslagen de belanghebbende een voorschot tot het bedrag waarop de tegemoetkoming vermoedelijk zal worden vastgesteld (art. 16 lid 1). De B/T kan voorschotbeschikkingen herzien (art 16, vierde lid bevat daartoe een ongeclausuleerde bepaling, vergeleken met art. 4:96 Awb), wat kan leiden tot een terugvorderingsbesluit (art. 16 lid 5). Indien een voorschot op de tegemoetkoming is verleend en er een relevante wijziging optreedt in de omstandigheden die van belang zijn voor de beoordeling van de aanspraak op of de bepaling van de hoogte van de tegemoetkoming, is de belanghebbende gehouden die wijziging te melden aan de Belastingdienst/Toeslagen (art. 17 lid 1). De beslistermijn voor de toekenning van een tegemoetkoming op aanvraag is afhankelijk van verschillende factoren (zie art. 19). De Awir bevat verschillende gronden om het toekenningsbesluit later nog te wijzigen in het voor- of nadeel van de geadresseerde (art. 20, 21 en 21a).

In paragraaf 3 van hoofdstuk 2 Awir is de *Uitbetaling en terugvordering* geregeld. In deze paragraaf komen veel onderwerpen aan de orde die ook aan zijn geregeld in titel 4.4 van de Awb. Zo regelt

artikel 22 Awir (op een gedetailleerde wijze) de uitbetaling van voorschotten. De gekozen systematiek is ontleend aan die voor de uitbetaling van een voorlopige teruggaaf inkomstenbelasting. Door uitbetaling in maandelijkse termijnen is de ontvanger beter in staat de maandelijkse kosten waarvoor de tegemoetkoming wordt verstrekt, te betalen.⁴¹³

Artikel 23 Awir bevat een bepaling over de opschorting van de uitbetaling van voorschotten. Deze bepaling is volgens de geïnterviewden gebaseerd op artikel 4:56 Awb (subsidietitel). Dit leek een nuttige bepaling, maar aangezien de bepalingen van de subsidietitel in de Awir buiten toepassing zijn verklaard (art. 12 Awir), diende een dergelijke bepaling ook in de Awir te worden opgenomen, nu een dergelijke regeling in titel 4.4 ontbreekt. Artikel 23 Awir werd aanvankelijk weinig gebruikt omdat het computersysteem opschorting niet goed kon verwerken. Sinds dat euvel is verholpen, wordt er in de uitvoeringspraktijk steeds vaker gebruik van gemaakt. Het is een gematigd middel (er wordt nog geen besluit genomen over de aanspraak op de toeslag)⁴¹⁴ om in geval van onduidelijkheden (post komt bijvoorbeeld als onbestelbaar retour) in contact te komen met de belanghebbenden; als de uitbetaling wordt stopgezet nemen die in de praktijk veelal direct contact op met de Dienst Toeslagen.

Artikel 24 Awir regelt dat een tegemoetkoming wordt uitbetaald binnen vier weken na dagtekening van de beschikking. Deze termijn is destijds gekozen om aan te sluiten bij de subsidietitel van de Awb⁴¹⁵ (i.p.v. de zes weken van art. 4:87 Awb). Op deze uitzondering wordt in de memorie van toelichting op de aanpassingswet geen toelichting gegeven, terwijl de 4 weken termijn voor betaling in titel 4.2 Awb is vervallen ten gunste van de regeling van artikel 4:87 Awb. Verder bepaalt artikel 24 Awir dat, indien voorschotten zijn verleend, deze worden verrekend met de tegemoetkoming. Geïnterviewden geven aan dat bij het vormgeven van de aanpassingswetgeving van Financiën waarschijnlijk niet is opgemerkt dat de subsidietitel op dit punt in de aanpassingswetgeving wel is meegenomen en aangepast aan de geldschuldenregeling. Overigens is de uitbetalingstermijn in de praktijk van beperkt belang; tegemoetkomingen worden na het nemen van de toekenningsbeschikking vrijwel direct uitbetaald.

Artikel 25 Awir over de wijze van uitbetaling wijkt af van artikel 4:89 Awb. Er wordt namelijk op grond van de Awir uitbetaald door middel van een bijschrijving op een ten name van de belanghebbende of diens partner bestaande bankrekening, tenzij daartoe door de belanghebbende een andere rekening

⁴¹³ Vgl. *Kamerstukken II* 2004/04, 29 764, nr. 3, p. 53.

⁴¹⁴ Een intrekingsbesluit is veel meer ingrijpend van aard.

⁴¹⁵ Vgl. *Kamerstukken II* 2004/04, 29 764, nr. 3, p. 54.

is aangewezen.⁴¹⁶ In de toelichting van de Aanpassingswet staat vermeld dat het hier een zogenaamde 'gangbare bepaling betreft' die niet hoeft te worden toegelicht.⁴¹⁷ De reden voor deze bepaling is een praktische, aldus de geïnterviewden. De belastingdienst beschikt vaak al over de nodige bankrekeningnummers; het niet opnieuw hoeven opvragen en invoeren daarvan scheelt uitvoeringslasten. Deze regeling wijkt als gezegd af van artikel 4:89 Awb, dat regelt dat betaling geschiedt door bijschrijving op een daartoe door de schuldeiser bestemde bankrekening, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald.

In artikel 26 is, kort gezegd, geregeld dat onverschuldigde betalingen geheel moeten worden terugbetaald door ontvangers. In de toelichting wordt uitgelegd dat hier 'de betalingsverplichting van de belanghebbende wordt benadrukt'.⁴¹⁸ De bepaling geeft uitdrukking aan de uitvoeringspraktijk waarin terugvordering van onverschuldigd betaalde gelden de standaard is, aldus geïnterviewden.

In artikel 27 Awir is geregeld dat er rente wordt vergoed en in rekening wordt gebracht over uit te betalen en terug te vorderen bedragen. Deze rente wordt enkelvoudig berekend (geen rente over rente) over het tijdvak dat aanvangt op 1 juli van het jaar volgend op het berekeningsjaar en eindigt op de dag van de dagtekening van de beschikking tot toekenning, onderscheidenlijk de beschikking tot herziening van de tegemoetkoming. Voor de hoogte van de rentevoet wordt aangesloten bij de regeling belastingrente van de Algemene wet inzake rijksbelastingen (die inmiddels is gelijkgesteld aan de wettelijke rente (zie art. 30hb van de Algemene wet inzake rijksbelastingen)). Deze bepaling betreft de rente over de periode dat de onverschuldigd betaalde gelden verbleven bij de aanvrager: hierover geeft de geldschuldenregeling van de Awb geen bepaling.

Artikel 28 bevat een betalingstermijn bij terugvorderingsbesluiten van zes weken. Wordt die termijn overschreden, dan is men in verzuim (als bedoeld in art. 4:97 Awb). Artikel 29 Awir geeft een regeling voor de zogenaamde verzuimrente: bij overschrijding van de betalingstermijn is rente verschuldigd met overeenkomstige toepassing van de artikelen 28 en 29 van de Invorderingswet 1990. De regeling van afdeling 4.4.2 wordt dus niet gebruikt. Volgens geïnterviewden is aansluiting bij de fiscale praktijk gezocht, ook op dit terrein, ter wille van het uitvoeringsgemak. Hier wordt dus niet aangesloten bij het BW, zoals in artikel 4:98 Awb. Dat betekent onder meer dat er (in sommige gevallen) geen rente wordt geheven over de periode waarin er uitstel van betaling werd verleend (art. 28 Invorderingswet), een ander uitgangspunt dan neergelegd in artikel 4:101 Awb, dat uitgaat

⁴¹⁶ De laatste mogelijkheid vervalt eind 2013 i.v.m. fraudebestrijding. Zie wetsvoorstel overige fiscale maatregelen belastingplan 2012: *Kamerstukken II* 2011/12, 33 004, nr. 2.

⁴¹⁷ *Kamerstukken II* 2006/07, 31 124, nr. 3, p. 63.

⁴¹⁸ *Kamerstukken II* 2004/04, 29 764, nr. 3, p. 55.

van rente bij uitstel van bepaling, tenzij bij het uitstel anders is bepaald. Artikel 28 IW biedt overigens alleen de ruimte om rentevordering achterwege te laten bij bijzondere betalingsregelingen in de fiscaliteit; het verschil met artikel 4:101 Awb is in de praktijk dus beperkt.

Artikel 30 Awir bevat ruime verrekeningsbevoegdheden (vgl. art. 4:93 Awb), verschillende soorten toeslagen en verschillende toeslagjaren mogen met elkaar worden verrekend en verrekening kan ook plaatsvinden met uit te betalen bedragen inkomstenbelasting, premie volksverzekeringen en belastingrente begrepen in een aanslag of voorlopige aanslag inkomstenbelasting. Deze bepaling is in de praktijk volgens de geïnterviewde rechtshulpverleners van groot belang. Verrekeningen treffen burgers hard in hun inkomenspositie; de oorspronkelijke aanspraak op toeslagen wordt namelijk vaak meegenomen in het bepalen van de betalingscapaciteit ten aanzien van andere schuldeisers (waaronder andere bestuursorganen). De verrekening mag overigens pas plaats vinden nadat de termijn voor terugbetaling naar aanleiding van een terugvorderingsbesluit is verstreken (zodat eventueel een betalingsregeling kan worden getroffen⁴¹⁹). In artikel 31 is geregeld dat bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het verlenen van uitstel van betaling.⁴²⁰

Artikel 32 bevat een uitgebreide regeling voor de dwanginvordering bij terugvorderingsbesluiten. Indien de belanghebbende het bedrag van een terugvorderingsbesluit, inclusief rente, niet op tijd betaalt, maant de Belastingdienst/Toeslagen hem schriftelijk aan om alsnog binnen twee weken na de dagtekening van de aanmaning te betalen (vgl. art. 4:112 Awb). Daarna kan de invordering van het bedrag geschieden bij een door de Belastingdienst/Toeslagen uit te vaardigen dwangbevel. De wet bepaalt vervolgens dat, in afwijking van artikel 4:119, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht bij het dwangbevel tevens *de kosten* van de aanmaning⁴²¹ (art. 4:119 Awb spreekt over een *aanmaningsvergoeding*), de kosten van het dwangbevel en de verschuldigde renten worden ingevorderd. Een tweede verschil is gelegen in de wettelijke rente (art. 4:119 Awb) versus de verschuldigde renten (art. 32 lid 2 Awir). Ook hier is weer een praktische verklaring voor, aldus geïnterviewden. De invorderaars van de belastingdienst zijn gewend aan het werken met de fiscale invorderingsbepalingen: daarbij aansluiten scheelt dus aanzienlijk in de uitvoeringslasten. De betekening van het dwangbevel geschiedt met overeenkomstige toepassing van artikel 13 van de Invorderingswet 1990. Dat is een voor de uitvoeringspraktijk heel belangrijke bepaling: zij maakt het mogelijk dwangbevelen te betekenen per post, dat is geen overbodige luxe voor een uitvoeringspraktijk van de belastingdienst waarin zo'n twee miljoen dwangbevelen op jaarbasis worden betekend.

⁴¹⁹ *Kamerstukken II* 2004/04, 29 764, nr. 3, p. 57.

⁴²⁰ Uitvoeringsregeling Awir, art. 7 en 8.

⁴²¹ Zie Kostenwet invordering rijksbelastingen.

De gehele dwanginvorderingsregeling in de Awir berust op de regeling in de Invorderingswet 1990. Die keuze van de wetgever kan historisch en praktisch worden verklaard: de Awir is geschreven eind 2003 dus ruim voor de inwerkingtreding van 4.4. Awb en sluit aan bij de invorderingsregels die de fiscale regelgever en uitvoerende instanties gewend zijn.

In artikel 33 Awir is geregeld dat ook de partner van de belanghebbende hoofdelijk aansprakelijk is voor een door de belanghebbende verschuldigd bedrag als gevolg van een terugvorderingsbesluit inclusief rente, alsmede de kosten van aanmaning en de kosten van invordering bij dwangbevel. Reden daarvoor is dat de partner feitelijk meeprofiteert van teveel ontvangen toeslagen.⁴²² De partner is niet aansprakelijk voor een aan de belanghebbende opgelegde bestuurlijke boete, tenzij het belopen daarvan mede aan hem is te wijten. De aansprakelijkstelling van de partner geschiedt bij beschikking van de Belastingdienst/Toeslagen. Het bedrag waarvoor de aansprakelijkheid bestaat, is invorderbaar zes weken na de dagtekening van de beschikking. Op dit besluit tot aansprakelijkstelling beschikking zijn de artikelen 4:97 tot en met 4:102 Awb (dus de regeling inzake verzuim en wettelijke rente) buiten toepassing verklaard, net als in de invorderingswet 1990.

Interessant is ten slotte artikel 34 van de Awir waarin aanvullende bepalingen inzake invordering van gelden verschuldigd op basis van een terugvorderingsbesluit zijn opgenomen. Er wordt slechts gebruik gemaakt van een belastingdeurwaarder als bedoeld in artikel 2, eerste lid, onderdeel j, van de Invorderingswet 1990. De Kostenwet invordering rijksbelastingen is in het tweede lid van overeenkomstige toepassing verklaard. In afwijking van artikel 4:92, eerste lid, van de Algemene wet bestuursrecht geschiedt de toerekening van de betalingen achtereenvolgens aan de kosten van invordering, de rente bij te late betaling, de terugvordering, de in rekening gebrachte rente bedoeld in artikel 27 en de bestuurlijke boete, naar evenredigheid.

Ook Hoofdstuk 4 van de Awir (bijzondere bepalingen) bevat voor dit onderzoek interessante bepalingen. Zo geeft artikel 45 een beslagverbod: Een tegemoetkoming is in beginsel niet vatbaar voor vervreemding, verpanding, belening of beslag, waaronder begrepen beslag ingevolge faillissement of toepassing van de schuldsaneringsregeling natuurlijke personen. Dit om de belanghebbende te beschermen en te waarborgen dat toeslagen worden gebruikt voor het doel waarvoor zij zijn bestemd.⁴²³ Verder bevat artikel 47 een hardheidsclausule (deze bepaling is op een later moment per amendement ingevoegd)⁴²⁴ waarin is vastgelegd dat de Minister van Financiën bevoegd is in overeenstemming met Onze Ministers die het aangaat bij ministeriële regeling voor

⁴²² *Kamerstukken II 2004/04*, 29 764, nr. 3, p. 58.

⁴²³ *Kamerstukken II 2004/04*, 29 764, nr. 3, p. 63.

⁴²⁴ *Kamerstukken II 2004/05*, 29 764, nr. 32.

groepen van gevallen tegemoet te komen aan onbillijkheden van overwegende aard, welke zich bij de toepassing van artikel 7, derde of vierde lid, artikel 2a, eerste lid, van de Wet op de zorgtoeslag of artikel 1, vierde lid, van de Wet op het kindgebonden budget mochten voordoen.⁴²⁵

De rechtsbescherming tegen besluiten op grond van de Awir is geregeld in paragraaf 4 van hoofdstuk 2. Daarin is opgenomen dat, in afwijking van artikel 6:8 Awb, de bezwaartermijn aanvangt op de dag na die van dagtekening van de beschikking, tenzij de dag van dagtekening gelegen is vóór de dag van de bekendmaking (art. 35). De beroepstermijn vangt, in afwijking van artikel 6:8 van de Algemene wet bestuursrecht, aan op de dag na die van dagtekening van de 'uitspraak op bezwaar', tenzij de dag van dagtekening is gelegen vóór de dag van de bekendmaking (art. 36). De reden daarvoor is volgens geïnterviewden dat dit systeem aansluit bij wat gebruikelijk is in de fiscaliteit en bovendien beter uitvoerbaar is (de dagtekening is digitaal opgeslagen). Daarbij geldt dat dit systeem in het voordeel van de belanghebbenden: brieven worden door B/T doorgaans eerder verzonden dan de dag waarop zij zijn gedagtekend.

In artikel 37 is een ingewikkelde concentratiebepaling opgenomen (art. 4:125 is in artikel 12 Awir buiten toepassing verklaard). Volgens geïnterviewden is de reden daarvoor dat in de praktijk het toeslagenproces wordt uitgevoerd door verschillende organisatieonderdelen. Enerzijds is er het organisatieonderdeel Belastingdienst/Toeslagen dat de rechten/aanspraken/verplichtingen vaststelt. Anderzijds wordt de invordering van terugvorderingen van de B/T in mandaat uitgevoerd door de medewerkers van de andere organisatieonderdelen van de Belastingdienst. Als de praktijken van deze onderdelen in bezwaar en beroep door elkaar gaan lopen, is dat voor de organisatie niet meer te overzien. Derhalve is er voorzien in een eigen concentratiebepaling, die aansluit bij die (ook fysiek) gescheiden uitvoeringspraktijk.

5.9.3 *Relatie tot titel 4.4 Awb*

Toen de Awir op 1 september 2005 in werking trad was titel 4.4 Awb nog volop in ontwikkeling. In de memorie van toelichting wordt over de verhouding tot de Awb al wel het volgende vermeld:

'Gelet op het kabinetsbesluit om voor de uitvoering van inkomensafhankelijke regelingen door deze dienst zoveel mogelijk aan te sluiten bij de reeds bestaande processen en procedures van de Belastingdienst, is er voor gekozen de processen van aanvragen en toekennen van inkomensafhankelijke tegemoetkomingen in dit wetsvoorstel zelfstandig te formuleren en niet aan te sluiten bij het proces van subsidiëring zoals neergelegd in titel 4.2 van de Algemene wet bestuursrecht. Zo geldt voor de uitbetaling van de inkomensafhankelijke tegemoetkoming een

⁴²⁵ Zie art. 9 van de Uitvoeringsregeling Awir.

systematiek die overeenkomst met de wijze waarop de Belastingdienst heffingskortingen door middel van de zogeheten voorlopige teruggaaf rechtstreeks uitbetaalt.⁴²⁶

In de Aanpassingswet vierde tranche Awb⁴²⁷ werden in lijn met het bovenstaande citaat enkele aanpassingen gedaan aan titel 4.4 Awb, maar, zo bleek hiervoor, op veel punten is er juist voor gekozen afwijkingen van titel 4.4 Awb in de Awir te laten staan.

In het algemeen geeft de Awir het beeld dat op grote schaal van de Awb wordt afgeweken. Titel 4.2 Awb en artikel 4:125 Awb zijn buiten toepassing verklaard. Verder zijn er voor verrekeningsbeschikkingen, voor de regeling dwangsom bij niet tijdig beslissen (par 4.1.3.2 Awb) en bij de bestuurlijke boete bij onregelmatige informatieverstrekking door belanghebbenden en derden allerlei Awb bepalingen en regelingen buiten toepassing verklaard. Ook is er veel 'bijzonders' geregeld: In het algemeen wordt aangesloten bij de fiscale praktijk. De reden daarvoor is vooral van praktische aard. De regeling wordt uitgevoerd door de B/T: die uitvoeringspraktijk is gewend aan de fiscale manieren en de computersystemen waarop de uitvoering berust zijn daarop ingericht. Toepassing van de geldschuldenregeling van de Awb zou derhalve leiden tot hoge uitvoeringskosten en –lasten, aldus geïnterviewden, terwijl de voordelen daarvan niet evident zijn. Er wordt wel gewerkt aan harmonisering van de regelgeving, maar dat streven is vooral gericht op harmonisatie van de invorderingsbepalingen van de Awir met die van de IW 1990 : harmonisatie met (titel 4.4 van) de Awb is geen prioriteit.⁴²⁸ Binnen de Belastingdienst wordt het ook als lastig ervaren dat er voor de invorderingsprocessen van belastingen en van toeslagen verschillende rechtsgangen bestaan.

5.9.4 Literatuur & jurisprudentie

Er ons geen literatuur bekend waarin specifiek de verhouding van de Awir tot de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Awb wordt besproken.⁴²⁹ Wel is er de nodige jurisprudentie waarin de bepalingen van hoofdstuk 2, paragraaf 3, Awir (Uitbetaling en terugvordering) een rol speelt. Het betreft hier echt steeds situaties waarin de Belastingdienst/Toeslagen een bedrag terugvordert van een burger. Over de omgekeerde situatie, waar deze *casestudy* op ziet, lijkt niet te worden geprocedeerd.

De (aanzienlijke hoeveelheid) jurisprudentie die beschikbaar is, ziet bijvoorbeeld op:

⁴²⁶ *Kamerstukken II* 2004/05, 29 764, nr. 3, p. 6.

⁴²⁷ *Stb.* 2009, 265.

⁴²⁸ Vgl. Verheij 2013 die zelfs spreekt van fiscaal separatisme.

⁴²⁹ Wel uitgebreid over de verhouding tussen titel 4.4 Awb en de invordering van belastingen: Vetter, Tekstra & Wattel 2012.

- Geschillen waarin een beroep wordt gedaan door de toeslagontvanger op het rechtszekerheids- en vertrouwensbeginsel. Met grote regelmaat wordt gesteld dat de uiteindelijke vaststelling van een toeslag die lager ligt dan het voorschot en het daarop volgende terugvorderingsbesluit in strijd komen met deze beginselen, nu zij het gevolg zijn van 'fouten'⁴³⁰ bij te B/T. De ABRvS oordeelt stelselmatig dat reeds uit artikel 16 Awir volgt dat er ingevolge een voorschotbeschikking niet gerechtvaardigd op kan worden vertrouwd dat er een met dat voorschot overeenkomende aanspraak op toeslagen bestaat.⁴³¹ Schuldhelpverleners benadrukken in dezen dat het desondanks onverstandig is om op grote schaal voorschotten te verstrekken aan burgers met een kwetsbare inkomenspositie. Een aanzienlijk deel van de schuldenproblematiek zou daaraan kunnen worden geweten.
- Ook wordt met regelmaat geprocedeerd over afgewezen verzoeken tot kwijtschelding. In artikel 26 Awir is dwingend bepaald dat onverschuldigd betaalde tegemoetkomingen geheel dienen te worden terugbetaald. In de Awir is geen mogelijkheid opgenomen om van terugvordering af te kunnen zien, De ABRvS acht kwijtschelding derhalve niet mogelijk. Er is geen ruimte voor een belangenafweging.⁴³² Wel kan een terugbetalingsregeling met de B/T worden getroffen.⁴³³ Vaak wordt in dit soort zaken ook een beroep op de hardheidsclausule gedaan.⁴³⁴ Ook wordt in de jurisprudentie regelmatig gediscussieerd over de afbetalingscapaciteit.⁴³⁵
- Verder is er de nodige verrekeningsjurisprudentie,⁴³⁶ en zijn er met regelmaat geschillen over uitbetaalde toeslagen aan anderen dan de belanghebbende. Toeslagen zijn uitbetaald aan gastouderbureaus en Stichtingen e.d. die er met het geld vandoor gaan (vaak met behulp van DiGiD-codes⁴³⁷). Aangevoerde argumenten in die gevallen zijn o.a. dat B/T de identiteitsfraude had moeten herkennen, nader onderzoek had moeten doen, uit andere documenten had kunnen opmaken dat dit niet kon kloppen, had moet begrijpen dat dat geld nooit door begunstigde is ontvangen dus daar kan het ook niet worden teruggevorderd, het

⁴³⁰ Schrijnend geval in dat verband: ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1420.

⁴³¹ Bijv. ABRvS 7 november 2012, *LJN* BY2457, ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0492 en ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4723.

⁴³² Uitdrukkelijk in: ABRvS 17 augustus 2011, *LJN* BR5166.

⁴³³ ABRvS 2 maart 2011, *V-N* 2011, 19.25 ABRvS 9 januari 2013, *LJN* BY8015.

⁴³⁴ Bijv. ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0492.

⁴³⁵ Die wordt vastgesteld aan de hand van Leidraad Invordering 2008: zie bijv. ABRvS 9 januari 2013, *LJN* BY7998 en ABRvS 12 december 2012, *LJN* BY5907.

⁴³⁶ Bijv. ABRvS 3 oktober 2012, *LJN* BX8969.

⁴³⁷ Bijv. ABRvS 28 november 2012, *LJN* BY4444 en ABRvS 11 juli 2012, *LJN* BX1062.

geld moet worden teruggevorderd bij de partij aan wie het is uitbetaald⁴³⁸ e.d. Dergelijke beroepsgronden leiden zelden of nooit tot succes.⁴³⁹

Deze onderwerpen zijn niet van grote relevantie voor de werking van de geldschuldenregeling van de Awb in de praktijk. Jurisprudentie die daarvoor wel relevant is heeft het onderzoeksteam nauwelijks kunnen achterhalen. Al met al bestaat op basis van de jurisprudentie niet de indruk dat er dringende juridische knelpunten voortvloeien uit de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling in de uitvoeringspraktijk van de B/T. Opgemerkt moet worden dat vrijwel alle jurisprudentie draait om terugvorderingsbesluiten en ziet op onderwerpen die geen regeling hebben gevonden in titel 4.4 Awb.

5.9.5 Resultaten van de interviews

In de interviews wordt benadrukt dat de B/T werkt met de fiscale arrangementen. Dat is begrijpelijk gezien de inbedding van de Dienst bij de belastingdienst. De 'eigen' fiscale regelingen zijn vertrouwd voor de uitvoerende ambtenaren en werken goed. Het omschakelen naar de standaard procedures van de Awb zou een aanzienlijke investering vragen, zowel in computersystemen als in opleiding van de medewerkers, zonder dat de voordelen daarvan duidelijk zijn. Dat er daardoor sprake is van minder harmonisering dan de wetgever voor ogen heeft gestaan lijkt de betrokkenen niet erg bezig te houden. Ambtenaren streven naar harmonisatie met de rest van de fiscale regelingen, rechtshulpverleners kunnen met de Invorderingswet en leidraad in de praktijk goed uit de voeten en voeren vooral problemen aan rond onderwerpen die niet (of slechts zijdelings) in de geldschuldenregeling van de Awb aan de orde komen, zoals de onduidelijke communicatie voor burgers, de uitgebreide verrekeningsmogelijkheden waarover de B/T beschikt, de bevoorschottingspraktijk, het gebrek aan overleg tussen de B/T en andere schuldeisers (van overheidswege).

5.9.6 Conclusie

In het algemeen kan worden geconcludeerd dat de Awir-wetgever waar mogelijk aansluiting heeft gezocht op de geldschuldenregeling van de Awb. Echter, in veel gevallen was het gevoelen dat dat niet mogelijk was, gezien de noden van de uitvoeringspraktijk binnen de belastingdienst. Bovendien zijn de voordelen van 'overschakeling' naar titel 4.4 Awb niet duidelijk (genoeg).

⁴³⁸ ABRvS 20 oktober 2010, *LJN* BO1137.

⁴³⁹ Bijv. ABRvS 9 mei 2012, *LJN* BW5245.

De toe te passen regels worden in de Awir-praktijk als voldoende duidelijk ervaren. Problemen en knelpunten liggen niet op dat vlak; er wordt door rechtshulpverleners zelfs gesteld dat de Leidraad Invordering meer duidelijkheid biedt dan aanwezig is, in door titel 4.4 Awb geregelde gevallen.

Wat betreft de efficiëntie van de toepasselijke regels kan worden opgemerkt dat bij de B/T het sterke gevoel bestaat dat aansluiten bij titel 4.4 Awb niet efficiënt zou zijn in de uitvoeringspraktijk die fiscaal is georiënteerd. Computersystemen zouden moeten worden aangepast, ambtenaren zouden moeten worden geschoold om een nieuwe werkwijze toe te passen en dat alles zonder evidente voordelen. De huidige rechtsregels laten geen (juridische) knelpunten zien. Rechtshulpverleners bevestigen dit beeld.

5.10 Casestudy 6: Subsidieverstrekking op rijksniveau

Verplichting tot betaling door de overheid; maatwerk

5.10.1 *Subsidierecht*

Er wordt in Nederland op grote schaal subsidie verstrekt. Recente, precieze cijfers zijn niet voor handen. In het Subsidieoverzicht Rijk 2010 (SOR 2010),⁴⁴⁰ het overzicht van rijkssubsidies dat eens per vier jaar wordt opgesteld door het Ministerie van Financiën, ging het in 2010 om ruim 6 miljard euro aan subsidiegelden⁴⁴¹ die door de Ministers werden verstrekt aan ontvangers via 620 subsidieregelingen en individuele arrangementen. In sommige gevallen gaat het om grootschalige regelingen met honderden ontvangers, uitgevoerd door een geprofessionaliseerde uitvoeringsorganisatie (bijv. Agentschap NL). In andere gevallen gaat het om begrotingssubsidies die aan slecht één ontvanger worden verstrekt, maatwerk dus.

In deze *casestudy* wordt als wettelijk kader het algemene subsidierecht van de Awb (titel 4.2) als uitgangspunt genomen. Dat heeft als voordeel dat kan worden bekeken hoe de wetgever binnen de Awb is omgegaan met de bestuurlijke geldschuldenregeling. Het is niet mogelijk om binnen deze *case* 'het' bijzonder wettelijk kader te beschrijven. Enerzijds is daarvoor het aantal bijzondere subsidieregelingen te groot, anderzijds is de bedoeling van deze *case* dat inzicht wordt geboden in een geval van maatwerk. Dat is vooral te vinden bij de zogenaamde begrotings- en incidentele subsidies, waarvoor doorgaans geen bijzonder wettelijk kader wordt opgesteld.⁴⁴² Voor het jurisprudentieonderzoek zijn die zaken waarin het subsidierecht en het recht inzake bestuursrechtelijke geldschulden elkaar raken meegenomen. Voor het praktijkonderzoek, ten slotte, zijn interviews afgenomen met medewerkers van de landsadvocaat en twee advocaten die blijkens de jurisprudentie met individuele subsidieverstrekking (op maat) regelmatig in aanraking kwamen.

5.10.2 *Wettelijk kader*

Het algemene subsidierecht is sinds 1 januari 1998 neergelegd in titel 4.2 van de Awb, de zogenaamde subsidietitel. Deze titel bevat de standaardregels voor subsidieverstrekking door bestuursorganen. Op grond van artikel 4:23 Awb dient subsidieverstrekking, behoudens uitzonderingen, op een wettelijke grondslag te berusten. Dit betekent dat er voor subsidieverstrekking in beginsel een bijzondere subsidieregeling (bij algemeen verbindend

⁴⁴⁰ Bijlage bij *Kamerstukken II* 2009/10, 32335, nr. 1.

⁴⁴¹ Als bedoeld in art. 4:21 Awb, d.w.z. dat geldstromen als onderwijsbekostiging en fiscale stimuleringsmaatregelen daarin niet zijn opgenomen.

⁴⁴² Vgl. art. 4:23 lid 3 sub c en d Awb.

voorschrift) moet worden opgesteld, waarin tenminste is geregeld welk bestuursorgaan bevoegd is subsidie te verstrekken voor welk soort activiteiten.

Subsidieverstreking vindt in beginsel plaats in de vorm van een beschikking tot subsidieverlening (art. 4:29 Awb). Daardoor ontstaat een aanspraak op subsidiegelden. Indien de subsidieontvanger de gesubsidieerde activiteiten uitvoert conform de beschrijving in de verleningsbeschikking en ook eventuele overige subsidieverplichtingen (bijv. t.a.v. de administratie) nakomt, zal de subsidie worden vastgesteld overeenkomstig de subsidieverlening (art. 4:46 Awb). Met de vaststellingsbeschikking ontstaat de verplichting tot betaling van het daarin genoemde subsidiebedrag voor de subsidient (art. 4:52 Awb), met andere woorden op dat moment ontstaat de geldschuld voor de overheid (art. 4:86 Awb).

In de praktijk worden op grote schaal voorschotten verstrekt: anders is het voor ontvangers vaak niet mogelijk een aanvang te maken met de gesubsidieerde activiteiten. Dat voorschotten vooruitlopend op de betaling na de subsidievaststelling per besluit kunnen worden toegekend en alvast uitbetaald, volgt inmiddels uit de geldschuldenregeling van titel 4.4 Awb.⁴⁴³ De verstrekking van voorschotten op grote schaal heeft tot gevolg dat er binnen het subsidierecht ook een grote terugvorderingspraktijk bestaat. Het komt namelijk ook regelmatig voor dat de activiteiten niet (geheel) volgens planning en met inachtneming van bijkomende verplichtingen worden uitgevoerd. Dan is het bedrag waarop de subsidie wordt vastgesteld al snel lager dan het bedrag dat reeds aan voorschotten werd verstrekt. In dat geval zijn er subsidiegelden onverschuldigd betaald en kan er een terugvorderingsbesluit worden genomen (art. 4:57 Awb). Daardoor ontstaat een geldschuld van de subsidieontvanger aan het bestuursorgaan.

5.10.3 Relatie tot titel 4.4 Awb

De subsidietitel regelt in afdeling 4.2.7, getiteld 'Betaling en terugvordering', slechts een enkel aspect. Dat betekent dat deze onderwerpen voornamelijk worden geregeld door titel 4.4 Awb, die steeds van toepassing is bij subsidiëring. Het gaat bij subsidies immers om bestuursrechtelijke geldschulden. De betalingsverplichting die voortvloeit uit een beschikking tot subsidievaststelling valt altijd onder hetzij onderdeel a van artikel 4:85, eerste lid, Awb, (geldschuld voortvloeiend uit wettelijk voorschrift) ofwel onderdeel b (geldschuld vastgesteld bij beschikking in geval een wettelijke regeling voor subsidieverstreking ontbreekt). Hetzelfde geldt voor geldschulden voortvloeiend uit een beschikking tot voorschotverlening. Ook terugbetalingsverplichtingen voor de

⁴⁴³ Art. 4:95 lid 1 j° art. 4:87 lid 1 Awb.

burger worden steeds per beschikking vastgesteld op grond van een wettelijk voorschrift dat betaling uitsluitend aan een bestuursorgaan regelt (art. 4:57 Awb).

Als gevolg van het overgangsrecht van de vierde tranche Awb is titel 4.4 niet van toepassing op betalingen die verband houden met subsidies die voor 1 juli 2009 zijn verleend of vastgesteld.⁴⁴⁴ In die subsidieverhoudingen blijft het oude recht van toepassing. Dit kan, zeker in terugvorderingsgevallen, meebrengen dat het oude recht nog lang relevant blijft.⁴⁴⁵

Is titel 4.4 Awb wel van toepassing, dan gelden als gevolg van titel 4.2 de volgende aanvullingen en uitzonderingen.

Betaling

Op grond van artikel 4:87 Awb geldt in beginsel een betaaltermijn van zes weken. In verband met de inwerkingtreding van deze bepaling is art 4:42 Awb gewijzigd; daarin was eerder een betalingstermijn van 4 weken opgenomen. Sinds 1 juli 2009 geldt dus dat de subsidie binnen zes weken na de bekendmaking van de subsidievaststelling moet worden betaald. Er zijn echter veel mogelijkheden om van deze termijn af te wijken. Artikel 4:87, eerste lid, geeft zelf al de mogelijkheid om in de vaststellingsbeschikking een later tijdstip te vermelden. Opvallend is dat deze mogelijkheid niet alleen geldt voor gevallen waarin de burger moet betalen, maar ook voor gevallen waarin het bestuursorgaan moet betalen. Het lijkt niet de bedoeling dat een bestuursorgaan in bezuinigingsnood bij eenvoudige beschikking kan bepalen dat de burger jaren moet wachten op zijn geld. Wij nemen aan dat dat in strijd zou komen met artikel 3:4, tweede lid, Awb.⁴⁴⁶

In het tweede lid van artikel 4:87 Awb is bepaald dat bij of krachtens wettelijk voorschrift een andere betalingstermijn kan worden vastgesteld. Van deze uitzondering wordt in de praktijk op grote schaal gebruik gemaakt en dat is vaak ook nuttig. Denk bijvoorbeeld aan uitkeringen, waarbij een maandelijks betalingsritme gebruikelijk is. Maar ook hier ligt oneigenlijk gebruik op de loer; het is gemakkelijk voor bestuursorganen om bij of krachtens wettelijk voorschrift betalingsverplichtingen een paar jaar uit te stellen.

In de subsidietitel is aanvullend bepaald (in artikel 4:52 lid 2 Awb) dat een subsidiebeschikking slechts een van artikel 4:87, eerste lid, Awb afwijkende betalingstermijn kan vaststellen als de subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust. Deze afwijkende betalingstermijn moet dan bovendien worden

⁴⁴⁴ Art. III lid 1 respectievelijk lid 2 van de Wet van 15 juni 2009, houdende aanvulling van de Algemene wet bestuursrecht (Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht), *Stb.* 2009, 264.

⁴⁴⁵ Zie bijv. Rb. Zwolle 1 september 2011, *LJN* BR6620.

⁴⁴⁶ Vgl. Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 96.

bepaald bij de subsidieverlening, zodat de subsidieontvanger vooraf weet waar hij aan toe is. Slechts als er geen verleningsbeschikking is afgegeven, maar volstaan wordt met een vaststellingsbeschikking (art. 4:43 lid 1 Awb), kan dat ook in de subsidievaststelling worden vastgelegd. Zo vormt artikel 4:52 Awb een *lex specialis* ten opzichte van artikel 4:87 Awb. De combinatie tussen deze twee bepalingen geeft een behoorlijk ingewikkeld systeem voor betaaltermijnen binnen subsidierelaties, dat bestaat uit de volgende stappen:⁴⁴⁷

- een subsidie moet binnen zes weken na de bekendmaking van de subsidievaststelling worden betaald (art. 4:87 lid 1 Awb);
- bij wettelijk voorschrift kan een andere betalingstermijn worden vastgesteld (art. 4:87 lid 2 Awb);
- slechts als de subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust, kan bij de beschikking tot subsidieverlening een andere betalingstermijn worden vastgesteld;
- slechts als de subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust én geen beschikking tot subsidieverlening is gegeven, kan bij de beschikking tot subsidievaststelling een andere betalingstermijn worden vastgesteld.

Nu daarover niets bijzonders is geregeld in de subsidietitel geschiedt betaling in beginsel giraal, op een door de ontvanger aangewezen rekening en in euro (conform artikel 4:89 Awb). Bij wettelijk voorschrift kan worden bepaald, dat de subsidie aan een ander dan de ontvanger wordt betaald, wat blijkens de jurisprudentie wel eens gebeurt in subsidieregelingen.⁴⁴⁸ Artikel 4:53 Awb geeft een aanvullende regeling voor betaling van het subsidiebedrag in gedeelten, in de rechtspraak vaak termijnen genoemd. De regeling is gelijk aan die 4:52 Awb: het bestuursorgaan mag de subsidie in gedeelten betalen, mits dit vooraf is bepaald bij wettelijk voorschrift, dan wel, indien de subsidie niet op een wettelijk voorschrift berust, bij de subsidieverlening, dan wel, indien die ook niet is gegeven, bij de beschikking tot subsidievaststelling.

Artikel 4:56 Awb geeft de mogelijkheid de betaling van een subsidiebedrag of een voorschot op te schorten met ingang van de dag waarop het bestuursorgaan de ontvanger schriftelijk kennis geeft van het ernstige vermoeden dat de verleningsbeschikking of vaststellingsbeschikking zal worden ingetrokken wegens onregelmatigheden. De opschorting duurt tot een dergelijk handhavingsbesluit (dat doorgaans gecombineerd zal worden met een herzien besluit tot bevoorschotting) is bekend gemaakt of tot 13 weken na de hiervoor genoemde kennisgeving. De wetgever beoogde daarmee het bestuursorgaan de tijd te geven om de beschikking tot intrekking zorgvuldig voor te bereiden. De

⁴⁴⁷ Ontleend aan Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 96.

⁴⁴⁸ Zie bijv. CBb 27 april 2011, AB 2011, 190, m.nt. Spijker & Van Tamelen.

artikelen 4:54 en 4:55 Awb, die oorspronkelijk bepalingen bevatten met betrekking tot voorschotten zijn met inwerkingtreding van de geldschuldenregeling komen te vervallen, nu artikel 4:95 Awb daarvoor een algemene regeling geeft.

Terugvordering

Onverschuldigd betaalde subsidiebedragen kunnen worden teruggevorderd, zo bepaalt artikel 4:57, eerste lid, Awb. Het betreft hier een discretionaire bevoegdheid⁴⁴⁹ die, waar het voorschotten betreft overlapt met artikel 4:95 Awb, vierde lid.

Uit het tweede lid van artikel 4:57 blijkt dat het terug te vorderen bedrag per dwangbevel kan worden ingevorderd. Met deze bepaling is derhalve de mogelijkheid die artikel 4:115 Awb biedt op dit gebied ingevuld. Daarnaast kan het in te vorderen bedrag worden verrekend met subsidies die aan dezelfde ontvanger werden verstrekt voor dezelfde activiteiten voor een ander tijdvak (4:57 Awb, derde lid). Hier is derhalve gebruik gemaakt van de mogelijkheid die artikel 4:93 Awb, eerste lid biedt, om verrekening bij wettelijk voorschrift toe te staan. De bepaling dat voorschotten mogen worden verrekend met het uit te keren subsidiebedrag, die aanvankelijk was opgenomen in artikel 4:52 Awb, is komen te vervallen in verband met de inwerkingtreding van artikel 4:95 Awb.

Verjaring

Een onverschuldigd verstrekte subsidie of een voorschot daarop kan worden teruggevorderd tot vijf jaar na de subsidievaststelling (art. 4:57 lid 4 Awb). Indien echter de grond voor terugvordering is gelegen in een schending van een na de subsidievaststelling voortdurende verplichting, kan tot vijf jaar na deze schending worden teruggevorderd.

Of deze termijn een vervaltermijn is voor het nemen van een terugvorderingsbesluit en derhalve niet worden gestuit of verlengd, zoals soms wordt aangenomen,⁴⁵⁰ of dat het een verjaringstermijn betreft is niet geheel duidelijk. Vast staat wel dat waar tijdig een terugvorderingsbesluit is genomen, een vordering van het bestuursorgaan op de ontvanger ontstaat. Deze verjaart pas vijf jaar na het nemen van het terugvorderingsbesluit. De omvang van de vordering komt immers pas door het terugvorderingsbesluit vast te staan.

⁴⁴⁹ Die is vastgelegd in verband met de bestuursrechtelijke jurisprudentie dat een beslissing omtrent terugvordering van een onverschuldigd betaalde subsidie of een andere bestuursrechtelijke financiële verstrekking, een besluit in de zin van art. 1:3 Awb is, ook wanneer de terugvorderingsbeslissing niet op een uitdrukkelijk wettelijke bevoegdheid tot terugvordering berust. Zie ABRvS 21 oktober 1996, AB 1996, 496, JB 1996, 232.

⁴⁵⁰ Zie bijv. Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 103.

Conclusie

In het algemeen ontstaat het beeld dat de wetgever bij inwerkingtreding van de geldschuldenregeling in de subsidietitel daarbij zo nauw mogelijk heeft aangesloten. In de memorie van toelichting is uitdrukkelijk aangegeven dat de regeling over betaling van subsidies kon worden vereenvoudigd als gevolg van titel 4.4 Awb.⁴⁵¹ Verder heeft de wetgever gebruik gemaakt van mogelijkheden die de geldschuldenregeling biedt, bijvoorbeeld door een grondslag te bieden voor terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiegelden bij dwangbevel.

5.10.4 Literatuur & jurisprudentie

In de literatuur wordt vooral aandacht besteed aan gevallen waarin subsidiegelden die onverschuldigd werden betaald, moeten worden teruggevorderd door bestuursorganen.⁴⁵² Dat sluit aan bij de rechtspraak waarin ook over die gevallen wordt geprocedeerd. Jurisprudentie waarin betaling van subsidiegelden door de overheid ter discussie stond heeft het onderzoeksteam niet gevonden, anders dan kwesties waarin de overheid een onrechtmatig subsidiebesluit nam (bijv. ten onrechte een aanvraag afwees of ten onrechte lager vaststelde) of anderszins onrechtmatig handelde in een subsidierelatie⁴⁵³ en de ontvanger in verband daarmee een schade/rente-vergoeding eist.⁴⁵⁴ Hieronder worden de belangrijkste punten rond betaling en terugvordering van subsidiegelden zoals zij naar voren komen in de literatuur en jurisprudentie besproken.

Betaling

Bij wettelijk voorschrift wordt met een zekere regelmaat een bijzondere betalingsregeling vastgesteld in subsidieregelgeving, waarmee dus uitvoering wordt gegeven aan de mogelijkheid die artikel 4:89 Awb daartoe biedt. Het gaat bijvoorbeeld om gevallen waarin meerdere ontvangers werken aan een gesubsidieerd project en de subsidies worden uitbetaald aan de penvoerder, die voor verdere verdeling onder de partners dient te zorgen.⁴⁵⁵ De civiele rechter heeft in hoger beroep vastgesteld dat dat op grond van artikel 4:89 Awb, en in afwijking van de hoofdregel uit het Burgerlijk Wetboek dat de schuldeiser desgewenst de plaats voor de betaling kan aanwijzen (art. 6:116 lid 2 BW), bij subsidies door de schuldenaar kan worden bepaald op welk adres (c.q.

⁴⁵¹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 27.

⁴⁵² Bijv. Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011 en Pennarts 2006.

⁴⁵³ Zie HR 20 april 2012, *AB* 2012, 215, m.nt. Van der Veen & Den Ouden, waarin het ging om onjuiste mededelingen inzake een subsidieplafond.

⁴⁵⁴ Zie bijv. ABRvS 31 augustus 2011, *AB* 2012, 6, m.nt. Spijker & Van Tamelen.

⁴⁵⁵ Zie bijv. CBb 27 april 2011, *AB* 2011, 190, m.nt. Spijker & Van Tamelen.

bankrekeningnummer) de betaling plaatsvindt. Deze kunnen dan niet worden gecedeerd.⁴⁵⁶ Wat betreft de bevoegdheid tot het opschorten van betaling van voorschotten van artikel 4:56 Awb werd in de literatuur aanvankelijk opgemerkt dat daarvan in de praktijk kennelijk weinig gebruik wordt gemaakt, nu er geen jurisprudentie over was ontstaan.⁴⁵⁷ Recentelijk heeft de ABRvS echter overwogen dat van deze bevoegdheid gebruik kan worden gemaakt bij vrees voor faillissement, waarmee de relevantie van deze bepaling van de rechtspraak een gegeven lijkt.⁴⁵⁸

Verrekening

Uit de jurisprudentie blijkt dat verrekening in sommige gevallen tot problemen (en geschillen)⁴⁵⁹ leidt doordat bestuursorganen erg lang wachten met het nemen van vaststellingsbesluiten. Vaak wordt derhalve pas laat bekend aan de ontvanger dat het bestuursorgaan meent dat aan bepaalde verplichtingen niet is voldaan en dat daardoor niet de volledige aanspraak op subsidiegelden zal worden geëffectueerd: de subsidie wordt lager vastgesteld en reeds verleende voorschotten worden (voor zover onverschuldigd betaald) verrekend met het lopende subsidiejaar. Als het verschillende verrekeningen op één (lopend) subsidiejaar betreft kan dat leiden tot betalingsproblemen bij de subsidieontvanger. Als uiterste grens lijkt te gelden dat de subsidieontvanger door een verrekeningsbesluit (na een laat vaststellingsbesluit) 'niet voor onoverkomelijke problemen mag worden gesteld'. Zolang het om gereserveerde gelden gaat lijkt dat niet snel het geval.⁴⁶⁰ Verder is er jurisprudentie over het verrekenen met niet gerealiseerde aanspraken.⁴⁶¹

Terugvordering

Er is veel jurisprudentie waarin de bevoegdheid tot het nemen van een terugvorderingsbesluit of de redelijkheid daarvan wordt bediscussieerd.⁴⁶² Verder blijkt uit de jurisprudentie dat met enige regelmaat de vraag aan de orde is binnen welke termijn een terugvorderingsbesluit moet worden genomen.⁴⁶³ Weliswaar bevat artikel 4:57 Awb daarvoor een termijn van 5 jaar⁴⁶⁴ na het

⁴⁵⁶ Hof Den Bosch 9 maart 2010, *RZA* 2010, 55.

⁴⁵⁷ Vgl. Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011, p. 100.

⁴⁵⁸ ABRvS 7 november 2012, *AB* 2013, 37, m.nt. Den Ouden.

⁴⁵⁹ Bijv. Rb. Amsterdam 30 oktober 2012, ECLI:NL:RBAMS:2012:6461, CBb 25 april 2012, *NJB* 2012, 1189, en Rb. Den Haag 13 september 2010, *LJN* BN8606.

⁴⁶⁰ Zie ABRvS 25 augustus 2010, *AB* 2011, 93, m.nt. Onrust en daar genoemde jurisprudentie.

⁴⁶¹ CRvB 1 augustus 2012, *AB* 2012, 347, m.nt. Tollenaar.

⁴⁶² Zie bijv. Rb. Rotterdam 4 mei 2011, *LJN* BR3831, CRvB 30 januari 2008, *AB* 2008, 222, m.nt. Den Ouden, *USZ* 2008, 99, m.nt. Van den Brink en CBb 18 december 2003, *AB* 2004, 91, m.nt. Van der Veen.

⁴⁶³ Zie bijv. ABRvS 4 april 2000, *AB* 2000, 250, m.nt. Verheij, over overgangsrechtswesties en de daar genoemde jurisprudentie.

⁴⁶⁴ In zaken waarin die bepaling nog niet van toepassing was sloot de ABRvS aan bij art. 3:309 BW (vgl. ABRvS 8 februari 2012, *AB* 2012, 87, m.nt. Geleijnse & Den Ouden) zoals de Hoge Raad eerder deed (HR 18 april 2003, *AB* 2003, 451, m.nt. Van Ommeren). Het CBB en de CRvB als ambtenarenrechter geven uitdrukkelijk geen

vaststellingsbesluit of een voortdurende subsidieverplichting niet is nagekomen, maar ook de precieze betekenis van die bepaling blijkt in de rechtspraak niet altijd zonneklaar.⁴⁶⁵ Verder leidt in geval van terugvordering van Europese subsidies door Nederlandse bestuursorganen de toepasselijkheid van de Verordening (EG, Euratom) nr. 2988/95 betreffende de bescherming van de financiële belangen van de Europese Gemeenschappen, tot lastige vragen.⁴⁶⁶ Daarin wordt namelijk aan lidstaten de vrijheid gegeven om langere termijnen toe te passen dan de algemene vierjaarstermijn die de verordening daar zelf voor geeft. Dit artikel bevat een verjaringstermijn van vier jaar voor 'de vervolging van onregelmatigheden' vanaf de datum waarop zij zijn begaan. Nu de geldschuldenregeling niet ziet op de bevoegdheid tot het nemen van een terugvorderingsbesluit, noch voor de termijn waarbinnen dat is toegestaan (de termijn waarbinnen een geldschuld moet worden vastgesteld), laten wij deze kwesties verder buiten beschouwing.

Rente

In de jurisprudentie en literatuur is ook het rentevraagstuk uitdrukkelijk aan de orde geweest. Het betreft dan vooral de vraag of de terug te vorderen som mag worden vermeerderd met de wettelijke rente over de periode tussen de onverschuldigde betaling en de terugbetaling. Volgens de jurisprudentie is dat slechts toegestaan voor zover dit uitdrukkelijk bij (publiekrechtelijk) wettelijk voorschrift is bepaald.⁴⁶⁷ De bevoegdheid om ook rente te vorderen ligt volgens de Afdeling bestuursrechtspraak niet impliciet besloten in de bevoegdheid om de subsidie te verstrekken of terug te vorderen. Dat geldt ook in gevallen waarin een rentevordering is vereist op grond van het Unierecht.⁴⁶⁸ Voor de goede orde: het betreft hier deels een andere rente dan die wordt geregeld in artikel 4:98 Awb, waarin het gaat om de zogenaamde verzuimrente. In de jurisprudentie gaat het vaak om de periode tussen het moment waarop de subsidie (naar later bleek onverschuldigd) werd uitbetaald en het moment waarop dat werd vastgesteld. Daarom bespreken wij ook deze kwestie hier verder niet.

toepassing aan art. 3:309 BW, maar toetsen aan de hand van het rechtszekerheidsbeginsel of het bestuursorgaan in redelijkheid nog tot terugvordering heeft kunnen besluiten (zie bijv. CBB 22 oktober 2003, *LJN* AN8141 en CRvB 22 april 2010, *LJN* BM3726).

⁴⁶⁵ Zie bijv. ABRvS 12 juni 2013, *AB* 2013, 248, m.nt. Den Ouden.

⁴⁶⁶ Zie o.a. HvJ EG 29 januari 2009 (*Vosding*), *AB* 2009, 91, m.nt. Ortlep, *NJ* 2009, 181, m.nt. Mok, HvJ 5 mei 2011 (*Ze Fu Fleischhandel*), *AB* 2011, 358, m.nt. Geleijnse & Den Ouden, ABRvS 30 december 2009, *AB* 2010, 283, m.nt. Van den Brink & Den Ouden en CBb 17 mei 2006, *AB* 2006, 313, m.nt. Duijkersloot.

⁴⁶⁷ ABRvS 10 juli 2002, *JB* 2002, 268, *AB* 2003, 123, m.nt. NV, *Gst.* 2002, 7170, 3, m.nt. Teunissen en ABRvS 4 mei 2005, *AB* 2005, 395, m.nt. Den Ouden.

⁴⁶⁸ ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 208, m.nt. Den Ouden.

Conclusie

Als algemeen beeld komt uit de literatuur en jurisprudentie naar voren dat de geldschuldenregeling bij toepassing in de subsidierechtpraktijk niet tot grote vragen of knelpunten leidt. De meeste discussies rond subsidierechtelijke geldschulden hebben betrekking op de beschikking waarbij de geldschuld wordt vastgesteld (een terugvorderingsbesluit) en daarop ziet titel 4.4 Awb niet.

5.10.5 Resultaten van de interviews

In de interviews benadrukken betrokkenen dat de gevallen waarvoor deze casus werd geselecteerd (de overheid heeft een geldschuld als bedoeld in titel 4.4 Awb aan de burger die die geldschuld met rente en kosten wil innen omdat betaling uitblijft) nauwelijks voorkomen: de overheid betaalt soms laat, maar zelden of nooit niet, wanneer de subsidie, de geldschuld is vastgesteld.

Voor inwerkingtreding van de geldschuldenregeling van de Awb moest voor veel aspecten van de betaling van subsidies worden teruggevallen op (analoge toepassing van) het Burgerlijk Wetboek. Tot grote inhoudelijke veranderingen heeft titel 4.4 Awb overigens niet geleid, omdat de Awb-wetgever er naar heeft gestreefd in titel 4.4 niet nodeloos af te wijken van het BW. De geïnterviewden geven aan dat de geldschuldenregeling prima toepasbaar is in de subsidiepraktijk. Wel is men blij met de aanvullende bepalingen van artikel 4:49 Awb, derde lid (vijfjaarstermijn waarbinnen een vaststellingsbeschikking nog mag worden ingetrokken) en (4:57 Awb, vijfjaarstermijn voor het nemen van een terugvorderingsbesluit): dat biedt de praktijk duidelijkheid. Ook wijzen respondenten op het gemak van artikel 4:56 Awb waarin de bevoegdheid tot op opschorten van betaling van voorschotten is neergelegd. Wat wordt gemist in de geldschuldenregeling is een bepaling op grond waarvan rente kan worden gevorderd over gelden die onverschuldigd werden betaald; dat is met name voor bestuursorganen een groot frustratiepunt, zo blijkt uit de interviews. Om dergelijke rentevorderingen in te stellen moet men alsnog langs de burgerlijke rechter wanneer er geen bevoegdheid in de bijzondere wet is vastgelegd.

5.10.6 Conclusie

Zoals gezegd heeft de wetgever bij inwerkingtreding van de geldschuldenregeling in de subsidietitel daarbij zo nauw mogelijk aangesloten. In de Memorie van Toelichting is uitdrukkelijk aangegeven dat de regeling over betaling van subsidies kon worden vereenvoudigd als gevolg van titel 4.4 Awb. Verder heeft de wetgever gebruik gemaakt van mogelijkheden die de geldschuldenregeling biedt, bijvoorbeeld door een grondslag te bieden voor terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidiegelden bij dwangbevel. Al met al is de harmonisatie van bestuursrecht hier goed op het netvlies gehouden door de wetgever.

Ook wat betreft de duidelijkheid van de toe te passen regels lijkt er weinig reden tot zorg binnen het subsidierecht.

Op het gebied van efficiëntie merken geïnterviewden op dat de introductie van het dwangbevel het werk voor bestuursorganen in theorie aanmerkelijk heeft vergemakkelijkt. Daarvan wordt echter slechts in uitzonderingsgevallen gebruikt gemaakt. Het verrekenen met voorschotten is in langdurige subsidierelaties (waarin de grootste bedragen omgaan) veel gebruikelijker. Daar waar wel wordt ingevorderd blijken bestuursorganen (uit gewoonte, gemak, koudwatervrees?) nog vaak te kiezen voor de civielrechtelijke route. Het schrijven van een dwangbevel en het zelf ter hand nemen van een invorderingstraject blijkt nog niet voor alle bestuursorganen eenvoudig.

6.1 Inleiding: artikel 4:125 Awb op hoofdlijnen

Op basis van titel 4.4 Awb kan ten aanzien van dezelfde bestuursrechtelijke geldschuld een hele reeks aan besluiten worden genomen. Naast de betalingsbeschikking (art. 4:86 Awb) zijn er bijvoorbeeld de beschikking tot uitstel van betaling (art. 4:94 Awb), de voorschotbeschikking (art. 4:95 Awb) en het dwangbevel (art. 4:114 Awb). Het zou vanuit een oogpunt van proceseconomie onwenselijk zijn als tegen elk van deze besluiten afzonderlijk bezwaar- en beroepsprocedures zouden moeten worden ingesteld.⁴⁶⁹ De memorie van toelichting bij de vierde tranche van de Awb spreekt van 'meer aanknopingspunten (...) voor bezwaar en beroep dan voor een effectieve rechtsbescherming noodzakelijk is'.⁴⁷⁰ Om dat te voorkomen bepaalt artikel 4:125, eerste lid, Awb dat het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking waarbij de verplichting tot betaling van een geldsom is vastgesteld, mede betrekking heeft op een bijkomende beschikking van hetzelfde bestuursorgaan omtrent verrekening, uitstel van betaling, verlening van een voorschot, vaststelling van de rente of gehele of gedeeltelijke kwijtschelding. Het concentreren van rechtsbescherming in beroep of hoger beroep scheelt de belanghebbende tijd (hij hoeft niet wederom een bestuurlijke voorprocedure te volgen), verwarring (het geschil over één rechtsbetrekking ligt niet tegelijkertijd bij twee of meer instanties) en geld (de bestuursrechter vraagt voor de toetsing van de nevenbeschikking geen extra griffierecht). Wordt de nevenbeschikking al genomen voordat op het bezwaar tegen de hoofdbeschikking is beslist, dan moet het bestuursorgaan het nadere besluit bij de volledige heroverweging betrekken, met de veronderstelling dat de belanghebbende zich – ook – niet kan vinden in het nadere besluit.⁴⁷¹ Blijkens de memorie van toelichting is deze regeling geënt op artikel 6:19 Awb, dat ziet op wijziging en intrekking van besluiten hangende bezwaar en beroep.⁴⁷² Artikel 4:125 Awb is ook van toepassing bij een verzoek om een voorlopige voorziening, zodat ook dan hoofdbeschikking en bijkomende beschikkingen tegelijkertijd aan de orde kunnen worden gesteld (art. 4:125 lid 5).

Het tweede lid van artikel 4:125 Awb ziet op de situatie dat reeds bezwaar of beroep is ingesteld tegen een bijkomende beschikking, maar er nog andere bijkomende beschikkingen worden genomen. Het bezwaar of beroep wordt dan geacht ook te zijn gericht tegen die andere

⁴⁶⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 69.

⁴⁷⁰ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 69.

⁴⁷¹ Koenraad, noot bij CRvB 8 maart 2012, AB 2012, 235.

⁴⁷² *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 69.

beschikkingen, indien deze worden betwist. Dit lid is met name van belang in situaties waarin de betalingsbeschikking reeds formele rechtskracht heeft gekregen.⁴⁷³ Concentratie op grond van het eerste lid is dan, gelet op de onaantastbaarheid van de betalingsbeschikking, niet meer mogelijk. Opgemerkt moet worden dat artikel 4:125 Awb in geen geval 'de andere kant opwerkt': het opkomen tegen een bijkomende beschikking brengt niet met zich mee dat de betalingsbeschikking, bij betwisting van deze beschikking, wordt meegenomen in de procedure. Tegen de betalingsbeschikking zal apart bezwaar en beroep moeten worden ingesteld. Zoals eerder aan de orde kwam betekent het niet opkomen tegen de betalingsbeschikking onherroepelijk dat deze formele rechtskracht krijgt en dus niet meer in rechte kan worden aangetast.

In artikel 4:125, derde lid, Awb wordt de bestuursrechter de mogelijkheid geboden de beslissing op het beroep of hoger beroep inzake de bijkomende beslissing te verwijzen naar een ander orgaan, indien hij zulks nuttig acht. Denk bijvoorbeeld aan de situatie waarin er door een andere belanghebbende bezwaar is gemaakt tegen dezelfde bijkomende beschikking. Gezamenlijke behandeling in bezwaar kan dan gewenst zijn. Dit lid is geschreven naar voorbeeld van het vijfde lid van het verwante artikel 6:19 Awb.⁴⁷⁴ Artikel 6:19 Awb ziet op een andere situatie dan artikel 4:125 Awb, nu het is geschreven voor het geval een besluit is genomen tot intrekking, wijziging of vervanging van een besluit, hangende bezwaar of beroep. Ook is er een verschil in die zin dat artikel 6:19 Awb ervan uitgaat dat het bezwaar of beroep mede wordt geacht te zijn gericht tegen het nieuwe besluit, tenzij partijen daarbij onvoldoende belang hebben.

Met de introductie van de geldschuldenregeling in de Awb bestond echter behoefte aan een vergelijkbare concentratiebepaling met betrekking tot bijkomende beschikkingen, die de betalingsbeschikking immers niet intrekken, wijzigen of vervangen. Hoewel de twee artikelen grotendeels op verschillende gevallen zien, is samenloop niet ondenkbaar.⁴⁷⁵

De Awb voorziet op tal van plekken in met artikel 4:125 Awb vergelijkbare concentratiebepalingen: denk, naast het al genoemde artikel 6:19, aan:

⁴⁷³ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 70.* Zie ook CRvB 8 oktober 2013, *USZ 2013*, 362 waarbij appellant in bezwaar ging tegen een niet-appellabele mededeling van het resterende aflossingsbedrag van teveel ontvangen bijstand. De brief van het college bevatte ook een verrekeningsbesluit, Tegen het verrekeningsbesluit zijn geen gronden aangevoerd en is geen bezwaar gemaakt. In het geval geen mededeling was gedaan, maar een bijkomende beschikking was genomen (bijvoorbeeld een verhoging van het aflossingsbedrag, vgl. par. 6.3.2) dan zouden de bezwaren van appellant tegen de verrekening wel ontvankelijk zijn geweest.

⁴⁷⁴ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 71.*

⁴⁷⁵ *Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 70.* Zie nader Scheltema 2010, p. 167.

- artikel 4:19 Awb: het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de beschikking op de aanvraag van een dwangsom bij niet tijdig beslissen mede betrekking op een beschikking tot vaststelling van de hoogte van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
- artikel 5:31c Awb: het bezwaar, beroep of hoger beroep tegen de last onder bestuursdwang heeft op grond van dat artikel mede betrekking op een beschikking die strekt tot toepassing van bestuursdwang of op een beschikking tot vaststelling van de kosten van bestuursdwang, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist.
- artikel 5:39: bezwaar, beroep op hoger beroep tegen een last onder dwangsom mede betrekking heeft op een beschikking die strekt tot invordering van de dwangsom, voor zover de belanghebbende deze beschikking betwist

In dit hoofdstuk wordt in kaart gebracht welke knelpunten tot nu toe zijn ervaren met de toepassing van artikel 4:125 Awb. Het is geen doelstelling van dit hoofdstuk om ook inzicht te geven in alle of zelfs de belangrijkste knelpunten die zich kunnen voordoen bij concentratiebepalingen. Dat gaat het bestek van dit onderzoek immers te buiten. Niettemin kan bij de toepassing van artikel 4:125 Awb soms mogelijk inspiratie worden ontleend aan de toepassing van andere concentratiebepalingen. Waar dit het geval is, zal dit worden vermeld.

Hierna worden eerst de in de literatuur gesignaleerde knelpunten in kaart gebracht (par. 6.2). Vervolgens worden in paragraaf 6.3 de knelpunten besproken die volgen uit de jurisprudentie en de interviews met rechters. Paragraaf 6.4 bevat de conclusie.

6.2 Literatuur

In de literatuur wordt ten aanzien van artikel 4:125 Awb een aantal knelpunten gesignaleerd. Het gaat hier deels om knelpunten die ook worden gesignaleerd ten aanzien van vergelijkbare Awb-concentratiebepalingen.

6.2.1 Perikelen rond de eis van betwisting

De ratio van de eis van betwisting is helder: het kan zijn dat de belanghebbende die de betalingsbeschikking aanvecht, er geen behoefte aan heeft om de bijkomende beschikking aan te vechten, bijvoorbeeld omdat daarbij het gevraagde uitstel van betaling wordt verleend onder voorschriften waarbij de belanghebbende zich neerlegt. De belanghebbende zal dus aan het

bestuursorgaan of de rechter door middel van een 'expliciete uiting'⁴⁷⁶ moeten laten blijken dat hij zich niet in de bijkomende beschikking kan vinden. De implicatie van een en ander is, dat de bijkomende beschikking niet rechtens onaantastbaar wordt zolang het bezwaar of beroep tegen de hoofdbeschikking nog aanhangig is.

De eis van betwisting volgt ook uit andere Awb-concentratiebepalingen, zodat jurisprudentie dienaangaande mogelijk ook relevant is voor de toepassing van artikel 4:125 Awb. In het bijzonder valt te wijzen op een uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2011 over artikel 5:39 Awb. Teneinde er voor te zorgen dat de (appel)rechter ervan op de hoogte is dat de belanghebbende de bijkomende beschikking betwist, is in artikel 4:125, vierde lid, Awb bepaald dat de belanghebbende zo mogelijk een afschrift overlegt van de bijkomende beschikking die hij betwist. Als de belanghebbende echter geen afschrift overlegt (welke kans groot is als hij geen bestuursrechtelijk onderlegde gemachtigde heeft), weet de rechter van niets. Daarom heeft de Afdeling in de uitspraak uit 2011 een *informatieplicht* opgelegd aan het bestuursorgaan, inhoudende dat het de rechter dient te informeren over de genomen invorderingsbeschikking.⁴⁷⁷ Daarnaast riep zij een *herinneringsplicht* voor de rechter in het leven, die inhoudt dat hij het bestuursorgaan eraan moet herinneren hem tijdig de invorderingsbeschikking toe te sturen. Deze plichten kunnen niet in de tekst van artikel 5:39 Awb worden ingelezen maar zijn wel nodig om een probleemloze toepassing van dit artikel te garanderen, reden waarom deze jurisprudentie door Sluiter positief is onthaald.⁴⁷⁸ Het is niet uitgesloten en zelfs aannemelijk dat de Afdeling een vergelijkbare koers zal varen voor de 'bijkomende beschikkingen' van artikel 4:125 Awb. Met deze jurisprudentie is immers bereikt dat de rechter bekend is met de bijkomende beschikkingen, waarna hij kan verifiëren of deze ook worden betwist. In dit verband valt tevens te wijzen op artikel 3:45 Awb, dat het bestuursorgaan verplicht om op bestaande bezwaar- en beroepsmogelijkheden te wijzen.

Een volgende vraag is *hoe* de betwisting dient plaats te vinden. Volgens de memorie van toelichting kan de belanghebbende betwisten op dezelfde wijze als waarop hij enig ander standpunt in de procedure inneemt: in een schriftelijk processtuk, maar – binnen de grenzen van een goede procesorde – onder omstandigheden ook nog mondeling ter zitting.⁴⁷⁹ Uit deze bewoordingen valt af te leiden dat het indienen van een afzonderlijk bezwaarschrift tegen de bijkomende beschikking niet

⁴⁷⁶ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 69.

⁴⁷⁷ ABRvS 20 juli 2011, *JB* 2011, 194, *AB* 2011, 363, m.nt. Vermeer.

⁴⁷⁸ Sluiter 2012, p. 352.

⁴⁷⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, nr. 3, p. 69.

vereist is. Vermeer stelt dat het begrip 'processtuk' ruim moet worden opgevat: een brief, ingebracht in de procedure volstaat. Van belang is in elk geval dat de betwisting *gericht* geschiedt.⁴⁸⁰

Onduidelijk is of voor de betwisting de gewone regels van de Awb gelden, waaronder de termijnen.⁴⁸¹ De memorie van toelichting laat volgens Sluiter ruimte voor het standpunt dat 'bijkomende beschikkingen die volgen op een beschikking waartegen een procedure is aangespannen, niet rechtens onaantastbaar worden vóórdat deze procedure is afgerond.'⁴⁸² Dit betekent een aanzienlijke verruiming van de rechtsbescherming, waarbij voor de onaantastbaarheid van een beschikking immers wordt aangesloten bij de gebruikelijke termijnen. Het bezwaar dat daartegen kan worden ingebracht is dat strikte bewaking van de ontvankelijkheid in situaties met bijkomende beschikkingen belangrijk is om 'ongebreidelde samenklontering' van besluiten en complexe procedures te voorkomen.⁴⁸³ Dit is ook van belang in verband met de eenheid en de heldere afbakening die van een dergelijke strikte bewaking van termijnen uitgaat. De jurisprudentie heeft op dit punt nog geen helderheid kunnen bieden, maar de bestuursrechter lijkt wel bereid om een ruime werking toe te kennen aan bezwaren van belanghebbenden, waardoor betwisting van een bijkomende beschikking snel aangenomen kan worden.⁴⁸⁴

6.2.2 Wat is een 'bijkomende beschikking'?

Een beschikking is bijkomend als zij weliswaar te maken heeft met de beschikking waarbij de verplichting tot betaling is vastgesteld, maar die niet valt binnen de grondslag en de reikwijdte van de beschikking waarbij de verplichting tot betaling is vastgesteld, zoals de beschikking omtrent verrekening en de beschikking omtrent uitstel van betaling.⁴⁸⁵ Ondanks het feit dat artikel 4:125 Awb een limitatieve opsomming geeft van mogelijke bijkomende beschikkingen, is door Sluiter signaleerd dat niet altijd duidelijk is of een beschikking als 'bijkomend' kan worden aangemerkt.⁴⁸⁶ In de jurisprudentie is gebleken dat relevant is de vraag of een beschikking onder één van de in artikel 4:125 Awb genoemde gevallen kan worden geschaard en dat de wet op dit punt interpretatie

⁴⁸⁰ Vermeer, noot onder CBB 9 november 2011, AB 2012, 46.

⁴⁸¹ Sluiter 2012, p. 352. Zie ook Sluiter c.s. 2008, par. 4.2.

⁴⁸² Sluiter 2012, p. 352.

⁴⁸³ Sluiter 2012, p. 352. Sluiter spreekt in dit verband van 'ongebreidelde samenklontering'. Ofschoon met art. 4:124 Awb concentratie juist beoogd is, kan concentratie vanuit het oogpunt van bestuursorganen bepaalde gevallen ongewenste neveneffecten met zich meebrengen. Zo is het denkbaar dat bestuursorganen pas in een laat stadium (bijvoorbeeld bij de hoogste bestuursrechter) geconfronteerd worden met de betwisting van een bijkomende beschikking, terwijl over deze bijkomende beschikking eerder geen bezwaren leken te zijn.

⁴⁸⁴ Sluiter 2012, p. 352-353; CBB 9 november 2011, AB 2012, 46, m.nt. Vermeer.

⁴⁸⁵ *Kamerstukken II* 2003/04, 29702, nr. 3, p. 69.

⁴⁸⁶ Sluiter 2012, p. 353.

mogelijk (en nodig) maakt.⁴⁸⁷ Dit punt zal in paragraaf 6.3.2 aan de hand van jurisprudentie nader worden geïllustreerd.

6.2.3 *De concentratiebepaling wordt niet altijd toegepast*

Volgens Sanders vergeten bestuursorganen wel eens de concentratiebepaling van artikel 5:39, eerste lid, Awb toe te passen bij invorderingsbeschikkingen. Dat geldt ook voor rechters, en belanghebbenden.⁴⁸⁸ De hiervoor beschreven rechterlijke herinneringsplicht, die is aangenomen in de uitspraak van de Afdeling van 20 juli 2011, is een middel om dit probleem te verhelpen. Ook verwijst Sanders naar een uitspraak waarbij de Afdeling actief op zoek ging naar het bestaan van invorderingsbeschikkingen. Toch concludeert Sanders dat al deze maatregelen de problemen niet hebben opgelost.⁴⁸⁹ Volgens hem komt het met enige regelmaat voor dat de Afdeling beslissingen op bezwaren vernietigt en het bezwaar concentreert bij het beroep tegen de last onder dwangsom ('puinruimen').⁴⁹⁰ Het is niet ondenkbaar dat bestuursorganen, rechters en belanghebbenden ook de concentratiebepaling uit artikel 4:125 Awb vergeten toe te passen, wat tot gevolg heeft dat afzonderlijke procedures lopen bij de bestuursrechter. Waar dit bij artikel 5:39 Awb voorkwam, heeft de Afdeling (in het geval dat tegen de last onder dwangsom eveneens een procedure liep tegen de invorderingsbeschikking) beslist dat de eventuele beslissingen op bezwaren vernietigd dienen te worden en dat de bezwaren bij het beroep moeten worden betrokken.⁴⁹¹

6.2.4 *Overige knelpunten*

Thans volgt een korte bespreking van enkele knelpunten die slechts in de literatuur zijn gesignaleerd maar die in de praktijk, blijkens de jurisprudentie en de interviews, (nog) geen problemen lijken op te leveren.

Concentratie bij meerdere belanghebbenden?

Volgens Scheltema roept artikel 4:125 Awb vragen op in procedures met meerdere belanghebbenden, daar het artikel niet duidelijk maakt of de te concentreren bezwaren en beroepen ingesteld moeten zijn door dezelfde belanghebbende. Scheltema vraagt zich af of een belanghebbende de bijkomende beschikkingen kan betwisten, wanneer het beroep tegen de

⁴⁸⁷ Par. 6.3.2

⁴⁸⁸ Sanders 2013, p. 5.

⁴⁸⁹ Sanders 2013, p. 5.

⁴⁹⁰ Sanders, p. 6 met verwijzing naar ABRvS 13 juni 2012, *JM* 2012, 103, m.nt. Sanders & ABRvS 4 april 2012, *L/N* BW0743.

⁴⁹¹ ABRvS 13 juni 2012, *JM* 2012, 103, m.nt. Sanders.

beschikking waarbij de betalingsverplichting is vastgesteld is ingesteld door een andere belanghebbende. Volgens Scheltema is dit niet de bedoeling van de concentratiebepaling van artikel 4:125 Awb: 'Kan een belanghebbende wanneer een andere belanghebbende beroep heeft ingesteld tegen de beschikking waarbij de betalingsverplichting is vastgesteld in die procedure een jegens die andere belanghebbende genomen bijkomende beschikking – bijvoorbeeld tot uitstel van betaling of (gedeeltelijke) kwijtschelding – betwisten? Dat lijkt niet de bedoeling en overigens ook niet wenselijk'.⁴⁹²

Ruimte voor stapeling procedures

Kortmann waarschuwt dat de concentratiebepaling van 4:125 Awb toch nog ruimte overlaat voor stapeling van procedures bij de bestuursrechter: '[d]e hoofdregel van geconcentreerd beroep bij de bestuursrechter kan lelijk worden doorkruist als het bestuursorgaan na afloop van deze beroepsprocedure nieuwe nevenbeschikkingen gaat nemen.' Kortmann stelt voor dit probleem tevens een oplossing voor: '[z]ou het niet goed zijn als de wetgever bepaalt dat de bevoegdheid tot het nemen van nevenbeschikkingen vervalt na het uitprocederen van de vaststellingsbeschikking?'⁴⁹³

Belastingrecht buiten het bereik van artikel 4:125 Awb

Artikel 4:125 Awb is niet van toepassing op rijksbelastingen (art. 1 lid 2 Invorderingswet; art. 12 Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen (Awir)). Artikel 4:125 Awb gaat er voorts vanuit dat 'hetzelfde bestuursorgaan' de te concentreren beschikkingen neemt. In het belastingrecht geschiedt de vaststelling van de belastingschuld en de invordering door verschillende bestuursorganen. Het is immers de inspecteur die de belastingschuld vaststelt, terwijl invordering door de ontvanger geschiedt. Volgens de memorie van toelichting zou het combineren van procedures tegen twee verschillende bestuursorganen echter te veel complicaties geven, iets wat tijdens de interviews nog eens is bevestigd. Dit heeft echter tot gevolg dat het probleem van uiteenlopende rechtsbescherming tegen de vele beschikkingen die zich in het invorderingstraject kunnen voordoen dan weer opspeelt.

6.3 Jurisprudentie en interviews

In deze paragraaf worden de problemen besproken die naar voren zijn gekomen in de jurisprudentie over artikelen 4:125 en 5:39 Awb en in de interviews met de juridische professionals. Een aantal van deze problemen zijn reeds bij de behandeling van de literatuur de revue gepasseerd (par. 6.2). Het

⁴⁹² Scheltema 2010B, p. 546.

⁴⁹³ Kortmann 2011, p. 57.

gaat dan om de onduidelijkheid rondom de eis van betwisting (par. 6.3.1), de onduidelijkheid rondom de kwalificatie van bijkomende beschikkingen (par. 6.3.2), het nalaten de concentratiebeschikking toe te passen (par. 6.3.3) en de formele rechtskracht van hoofdbeschikkingen (par. 6.3.4).

6.3.1 Onduidelijkheid rondom de eis van betwisting

De eis van het betwisten van de bijkomende beschikking wordt met name door de geïnterviewde advocaten soms als onduidelijk ervaren. De bestuursrechters geven aan dat vrij snel wordt aangenomen dat de belanghebbende de rechtmatigheid van de bijkomende beschikking betwist. Zo wordt aangegeven dat de bijkomende beschikking niet eens uitdrukkelijk hoeft te worden genoemd. Wel moet uit de bewoordingen blijken dat de belanghebbende het niet eens is met de inhoud van de bijkomende beschikking. Dit volgt echter niet uit de wettekst zelf. Voor veel advocaten brengt deze onduidelijkheid mee dat tegen iedere bijkomende beschikking 'voor de zekerheid' toch afzonderlijk bezwaar wordt gemaakt. Indien de belanghebbende hangende een beroep tegen de betalingsbeschikking een bezwaarschrift tegen de bijkomende beschikking indient, dient het bestuursorgaan dit ingevolge artikel 6:15 Awb door te zenden naar de instantie waarbij het beroep aanhangig is; daaruit blijkt dan tevens dat de belanghebbende de bijkomende beschikking betwist.⁴⁹⁴ Wordt toch op het bezwaarschrift beslist dan dient – net als bij de toepassing van artikel 5:39 Awb soms gebeurt – de bestuursrechter deze beslissingen op bezwaar te vernietigen en de bezwaren bij het beroep te betrekken. Het is duidelijk dat dit 'puinruimen' (zoals Sanders het noemt) niet de voorkeur verdient nu dit afbreuk doet aan de met artikel 4:125 Awb beoogde lastenverlichting. Voor zover hier al een taak voor de wetgever zou liggen, verdient het opmerking dat ook de andere concentratiebepalingen een eis van betwisting kennen⁴⁹⁵ en een oplossing dus niet exclusief binnen de kaders van artikel 4:125 Awb moet worden gezocht. Het is voorts niet uit te sluiten dat meer jurisprudentiële duidelijkheid over de wijze waarop van betwisting kan blijken al voldoende soelaas biedt.

Een punt waarop de wettekst evenmin duidelijk is betreft de vraag of betwisting gebonden is aan de termijnen van de Awb. Moet betwisting binnen zes weken geschieden na bekendmaking van de bijkomende beschikking (art. 6:7 Awb)? Volgens de MvT is dit niet het geval en kan de betwisting desnoods ter zitting op de behandeling van het bezwaar of beroep tegen de hoofdbeschikking

⁴⁹⁴ MvT, p. 69.

⁴⁹⁵ Art. 6:19 Awb uitgezonderd.

geschieden.⁴⁹⁶ Uit de interviews blijkt dat de bestuursrechters de betwisting van de bijkomende beschikking binnen het kader van de concentratiebepalingen niet onderwerpen aan de termijn van artikel 6:7 Awb: betwisting van de bijkomende beschikking in een laat stadium wordt toegelaten, ook nog ter zitting.⁴⁹⁷ Dit is in zoverre opmerkelijk dat in het bestuursrecht normaal gesproken strenge eisen gelden voor de termijn waarbinnen bezwaar en beroep kan worden ingesteld. Mede gelet op de rechtszekerheid van derden moet er, na ommekomst van de bezwaar- en beroepstermijn, vanuit kunnen worden gegaan dat een beschikking waartegen geen rechtsmiddelen zijn aangewend, voor rechtmatig moet worden gehouden. Ook volgt uit de jurisprudentie dat de eisen van een goede procesorde grenzen stellen aan het in een laat stadium aanvoeren van bezwaren, omdat dit aan de wederpartij de mogelijkheid ontnemt om op passende wijze te reageren.⁴⁹⁸ Die bezwaren gaan hier in mindere mate op, in het licht van de duidelijke samenhang van de bijkomende beschikkingen met de hoofdbeschikking en het feit dat er bij de invordering van geldschulden vaak geen derdenbelangen in het geding zijn.⁴⁹⁹

Uit de interviews noch uit de jurisprudentie is gebleken dat uit het feit dat wanneer niet binnen zes weken bezwaar wordt gemaakt de formele rechtskracht niet kan tegengeworpen grote problemen oplevert. Dat neemt niet weg dat in de literatuur kanttekeningen zijn geplaatst bij de theoretische rechtvaardiging van deze uitzondering op het brede terrein van de beschikkingen die samenhangen met de hoofdbeschikking⁵⁰⁰ en op de praktische consequenties daarvan, zoals 'ongebreidelde samenklontering' van besluiten en complexe procedures.⁵⁰¹ Ook is het opmerkelijk dat de basis voor deze uitzondering op de formele rechtskracht ligt in een uitspraak in de memorie van toelichting, maar niet in de tekst van de wet zelf kan worden gevonden.

⁴⁹⁶ MvT, p. 69. Door een van de geïnterviewde advocaten is naar voren gebracht dat het niet duidelijk is hoe om moet worden gegaan met het 'verlies aan instanties' als de bijkomende beschikking is genomen nadat een adviescommissie zich heeft uitgesproken over de betalingsbeschikking.

⁴⁹⁷ Vgl. Rb. Arnhem 23 oktober 2012, *LJN* BY2330: 'De rechtbank heeft voorts vastgesteld dat eiseres de invorderingsbeschikking van 22 augustus 2012, ook na daartoe ter zitting in de gelegenheid gesteld, niet betwist, zodat het voorliggende beroep, gelet op het bepaalde in art. 5:39 lid 1 Awb, niet op deze beschikking ziet.'

⁴⁹⁸ Zie bijv. ABRvS 13 juli 2011, *AB* 2011, 326, m.nt. De Waard (sub 3).

⁴⁹⁹ Dit hoeft niet het geval te zijn: denk aan het voorbeeld genoemd door Scheltema (2011, p. 150) een derdebelanghebbende kan bezwaar hebben tegen het verlenen van uitstel van betaling in het kader van de invordering van dwangsommen. Het dient in zo'n geval de rechtszekerheid van alle betrokken partijen wanneer de rechtmatigheid van het verleende uitstel komt vast te staan wanneer de bezwaar- en beroepstermijn daartegen is verstreken.

⁵⁰⁰ Van de Griend & Weggeman 2005, p. 129.

⁵⁰¹ Sluiter 2012, p. 352.

6.3.2 Onduidelijkheid rondom de kwalificatie van bijkomende beschikkingen

Uit de rechtspraak volgt niet altijd duidelijk of een beschikking als 'bijkomend' kan worden gekwalificeerd. Artikel 4:125 Awb bevat een limitatieve opsomming van beschikkingen die als zodanig kunnen gelden. Het is echter niet uitgesloten dat ook beschikkingen die niet uitdrukkelijk in de tekst worden genoemd toch als bijkomend worden aangemerkt, nu zij kunnen worden geschaard onder een van de wel genoemde beschikkingen. Een voorbeeld waarbij dit in de praktijk een aantal keren heeft gespeeld is het zogenoemde 'bruteringsbesluit' in de sociale zekerheid. Met dit besluit wordt het bedrag uit de betalingsbeschikking – inhoudende de in te trekken en terug te vorderen bijstand – verhoogd. Over het bijkomende karakter van deze beschikking overwoog de rechtbank Arnhem het volgende:

'Op grond van artikel 4:125, eerste lid, van de Awb wordt onder meer als bijkomende beschikking aangemerkt, de gehele of gedeeltelijke kwijtschelding van de geldsom waarbij de verplichting tot betaling is vastgesteld. De rechtbank is van oordeel dat dit artikelonderdeel zo moet worden uitgelegd dat hieronder tevens de vermeerdering van de geldsom, zoals hier aan de orde, is bedoeld. Verweerder had het bezwaar tegen dit besluit dan ook ingevolge artikel 6:15 van de Awb naar de rechtbank door moeten zenden. Ondanks dat verweerder dit heeft nagelaten, heeft dit er niet aan in de weg gestaan dat de rechtbank deze beschikking ter zitting aan de orde heeft kunnen stellen, omdat eisers de beschikking en hun bezwaren hiertegen, hebben overgelegd. De rechtbank zal derhalve de bijkomende beschikking van 25 januari 2010 bij het onderhavige beroep betrekken.'⁵⁰²

De ratio van deze overweging is kennelijk dat daar waar een gedeeltelijke kwijtschelding reeds een grond geeft om deze in dezelfde procedure te betrekken, dit zeker geldt voor een vermeerdering van die geldsom. Toch is het opmerkelijk dat de verhoging van een geldsom niet in artikel 4:125, eerste lid, is genoemd.

In een uitspraak van de rechtbank Utrecht ging het om de vraag of ook de afwijzing van een betalingsregeling als bijkomende beschikking kan worden aangemerkt. De rechtbank overwoog:

'De rechtbank overweegt dat, als verweester het verzoek om een betalingsregeling zou accepteren, dit aangemerkt zou worden als uitstel van betaling in de zin van artikel 4:94, eerste lid, van de Awb en dit dus een beschikking zou zijn. Op grond van artikel 1:3, tweede lid, van de Awb is de afwijzing van een aanvraag om een beschikking ook een beschikking en daarmee tevens een besluit. Gelet hierop is de brief van 10 februari 2011 een besluit in de zin van artikel 1:3, eerste lid, van de Awb. Op grond van

⁵⁰² Rb. Arnhem 10 maart 2011, *LJN* BP9263. In gelijke zin Rb. Oost Nederland 26 februari 2013, 12.250 WWB, Rb. Arnhem 29 mei 2012, AWB 12/397, Rb. Utrecht 13 april 2012, SBR 10/3617.

artikel 4:125, eerste lid, van de Awb heeft het beroep in dit geval mede betrekking op de bijkomende beschikking van 10 februari 2011 van verweerster.⁵⁰³

Een afwijzing van een betalingsregeling kan dus worden gezien als de weigering om uitstel van betaling te verlenen, wat ingevolge artikel 1:3, tweede lid, Awb een besluit is.

Ten derde kan worden gewezen op de invorderingsbeschikking. Blijkens twee rechtbankuitspraken⁵⁰⁴ is een invorderingsbesluit in het sociaalzekerheidsrecht een bijkomende beschikking in de zin van artikel 4:125 Awb. Uit een van de interviews met een raadsheer van het CRvB blijkt dat de CRvB daar mogelijk anders over denkt. Volgens dit raadslid onderscheidt de CRvB drie beschikkingen:

1. intrekking uitkering (doorgaans met terugwerkende kracht) → het ontnemen van de rechtsbasis (in civielrechtelijke termen: titel) aan de betaling
2. terugvorderingsbesluit → vaststelling terugbetalingsverplichting (kan op de wet, maar ook op het algemene rechtsbeginsel van onverschuldigde betaling worden gebaseerd → buitenwettelijk besluit). Dit is de beschikking ex 4:86 Awb.
3. invorderingsbesluit → de beslissing om daadwerkelijk te gaan incasseren bij de uitkeringsgerechtigde.

Volgens deze geïnterviewde is stap 3 eigenlijk breder: invordering is één van de mogelijke vervolgstappen na een terugvorderingsbesluit, naast de kwijtschelding en de verrekening (als er nog aanspraken van de burger resteren die niet zijn vervallen door de intrekking van de uitkering). Als er na de kwijtschelding of verrekening nog een schuld resteert, kan worden ingevorderd. In dat geval is er volgens deze raadsheer een probleem met artikel 4:125 Awb omdat verrekening en kwijtschelding wel in dat artikel wel worden genoemd (en dus geconcentreerd kunnen worden met stap 2), maar invordering niet. Ook overigens is er niet – zoals artikel 5:31c en 5:39 Awb – een bijzondere wettelijke bepaling voor het invorderingsbesluit.

Tot slot is er uiteenlopende rechtspraak over zogenaamde bestuurlijke incassobrieven. Bij de invorderingsbeschikking maken veel bestuursorganen gebruik van de informele werkwijze. Hierbij wordt de invorderingsbeschikking voorafgegaan door een bestuurlijke incassobrief. In deze bestuurlijke incassobrief wordt de overtreder verzocht om een geldsom te betalen binnen een bepaalde termijn (vgl. art. 4:86 Awb) gelet op het van rechtswege verbeuren van de dwangsom. Volgens de Afdeling is deze brief geen besluit in de zin van de Awb nu zij geen gemotiveerde

⁵⁰³ Rb. Utrecht 2 april 2012, *LJN* BW4360.

⁵⁰⁴ Rb. Rotterdam 17 maart 2011, *LJN* BR1499, Rb. Amsterdam 12 oktober 2011, *ECLI:NL:RBAMS:2011:7411*.

beslissing omtrent de invordering bevat.⁵⁰⁵ Volgens Sanders is een soortgelijk briefje in het geval van de last onder bestuursdwang op grond van artikel 5:25 jo. 4:86 Awb een kostenverhaalsbeschikking en dus *wel* een besluit en daarmee *wel* appellabel.⁵⁰⁶ Volgens Sanders moeten belanghebbenden dus op hun *qui vive* zijn bij binnenkomst van facturen van bestuursorganen.⁵⁰⁷ De jurisprudentie zal nog moeten uitwijzen of de Afdeling op dit punt inderdaad een principiële onderscheid maakt tussen een incassobrief bij enerzijds last onder bestuursdwang en anderzijds bij last onder dwangsom.

6.3.3 *Het nalaten de concentratiebepaling toe te passen*

Concentratie in de bezwaarprocedure

Uit de jurisprudentie van artikel 4:125 Awb en met name artikel 5:39, eerste lid, Awb, blijkt dat bestuursorganen in de beslissing op het bezwaar (dat is gericht tegen de hoofdbeschikking) soms vergeten de bezwaren tegen de bijkomende- of invorderingsbeschikking te betrekken. Meestal heeft de belanghebbende een apart bezwaarschrift ingediend,⁵⁰⁸ maar soms had het bestuursorgaan uit het bezwaarschrift tegen de last onder dwangsom ook betwisting van de invordering moeten afleiden.⁵⁰⁹ Deze bezwaren tegen de nevenbeschikking worden (na betwisting)⁵¹⁰ van rechtswege tegen de hoofdbeschikking geacht te zijn gericht. Het indienen van een aparte bezwaarschrift is dus niet nodig. Laat het bestuursorgaan het betrekken van deze bezwaren in de beslissing op bezwaar na, dan komt deze voor rechterlijke vernietiging in aanmerking. Wordt er alsnog een tweede beslissing op bezwaar genomen dat betrekking heeft op het invorderingsbesluit, dan wordt in wezen het gebrek in de eerdere beslissing op bezwaar hersteld.⁵¹¹ Bezwaarschriften tegen de invorderingsbeschikking die *tijdens* de beroepsfase worden ingediend, mogen echter niet apart

⁵⁰⁵ ABRvS 19 september 2012, AB 2012, 399, m.nt. Sanders.

⁵⁰⁶ Van Buuren, Jurgens en Michiels 2011, p. 190.

⁵⁰⁷ Zie de noot van Sanders bij ABRvS 19 september 2012, AB 2012, 399.

⁵⁰⁸ ABRvS 12 december 2012, LJN BY5865; Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, LJN BZ1085, r.o. 17 e.v.; Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, LJN BZ1083; Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, LJN BZ1080; Rb. Rotterdam 28 juni 2012, LJN BW9825; Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, LJN BZ1056.

⁵⁰⁹ CBb 18 april 2013, LJN CA0592; Rb. Alkmaar 27 september 2012, LJN BY3319, r.o. 5.2: Uit hetgeen ter zake de begunstigingstermijn is besproken in het advies van de hoor- en adviescommissie van 15 september 2011 begrijpt de rechtbank dat eiseres het er ook in de bezwaarfase niet mee eens was dat reeds in die periode tot invordering is overgegaan. Aldus had het op de weg van verweerder gelegen de invorderingsbesluiten van 31 augustus 2011 en 19 september 2011 in bezwaar en derhalve in de besluitvorming op dat bezwaar te betrekken, overeenkomstig het bepaalde in art. 5:39 Awb'; Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, LJN BZ1061: 'Verweerder had uit de gronden die zijn gericht tegen de last onder dwangsom moeten begrijpen dat de bezwaren mede gericht zijn op de invordering van de dwangsom.'

⁵¹⁰ ABRvS 25 juli 2012, LJN BX2571.

⁵¹¹ CBb 18 april 2013, LJN CA0592.

behandeld worden, maar dienen doorgestuurd te worden aan de beroepsinstantie⁵¹² op straffe van vernietigbaarheid.⁵¹³

Concentratie in de beroepsprocedure

Ook rechtbanken laten soms na de concentratiebepaling van artikel 5:39, eerste lid, Awb toe te passen. In haar uitspraak van 20 juli 2011⁵¹⁴ heeft de Afdeling overwogen dat de rechtbank uit processuele rechtszekerheid het bestuursorgaan zou moeten herinneren aan artikel 5:39 Awb en het bestuursorgaan moeten verzoeken de eventuele invorderingsbesluiten en de daarbij horende bezwaren naar de rechtbank te zenden. Zoals in de literatuur is gesignaleerd, is deze geformuleerde herinnerings- en doorzendplicht niet altijd effectief geweest.⁵¹⁵ Het komt voor dat hangende het beroep tegen de last onder dwangsom een invorderingsbesluit wordt genomen, maar dat de bezwaren tegen het invorderingsbesluit niet door de rechtbank mee worden genomen in het geding.⁵¹⁶ In sommige uitspraken valt af te leiden dat de rechtbank op de hoogte had moeten zijn van het bestaan van de invorderingsbeschikking. Zo had de rechtbank in ABRvS 18 april 2012, *LJN* BW3043 uit het verweerschrift van het bestuursorgaan kennis moeten nemen van de bezwaren tegen de invorderingsbeschikking.⁵¹⁷ In CBb 22 juni 2012, *LJN* BW9146 werd het invorderingsbesluit zelf door de belanghebbende naar voren gebracht.⁵¹⁸ In deze zaken heeft de rechtbank het beroep tegen de invorderingsbeschikking ten onrechte buiten de omvang van het geding gehouden.

In een andere uitspraak blijkt dat de rechtbank ter zitting door het bestuursorgaan verkeerd was ingelicht over het (niet) bestaan van een invorderingsbeschikking.⁵¹⁹ In dat geval werd de uitspraak van de rechtbank niet vernietigd, maar heeft de Afdeling het beroep tegen de invorderingsbesluit zelf behandeld.

De geïnterviewde bestuursrechters hebben enig inzicht verschaft in de praktische uitvoering van de hierboven genoemde herinnerings- en doorzendplicht. De rechters hebben opgemerkt dat de bestuursrechter zich niet zodanig actief opstelt dat hij te allen tijde vraagt naar het bestaan van nevenbeschikkingen. De bestuursrechter voelt zich hierin begrensd, omdat hij geacht wordt te oordelen over wat partijen naar voren brengen tegen besluiten. De bestuursrechter zal het

⁵¹² ABRvS 11 juli 2012, *LJN* BX1811.

⁵¹³ ABRvS 13 juni 2012, *LJN* BW8183, m.nt. Sanders in *JM* 2012, 103; ABRvS 4 april 2012, *LJN* BW0743; ABRvS 12 december 2012, *LJN* BY5884.

⁵¹⁴ ABRvS 20 juli 2011 (*Veere*), *JB* 2011, 194, *AB* 2011, 363, m.nt. Vermeer.

⁵¹⁵ Par. 6.2.

⁵¹⁶ ABRvS 20 juni 2013, *ECLI:NL:RVS:2013:87*.

⁵¹⁷ ABRvS 18 april 2012, *LJN* BW3043.

⁵¹⁸ CBb 22 juni 2012, *JB* 2012, 193.

⁵¹⁹ ABRvS 19 september 2012, *JB* 2012, 243.

bestuursorgaan herinneren aan de concentratiebepalingen zodra ter zitting of in de processtukken een aanknopingspunt is om te vragen naar bijkomende of invorderingsbeschikkingen. Na de vraag of er formele nevenbesluiten bestaan⁵²⁰, vraagt de bestuursrechter aan belanghebbende of hij/zij het met deze besluiten eens is dan wel betwist. Blijkt dat nog veel extra of complexe informatie nodig om een beslissing te nemen, dan zal de rechter niet zelf in de zaak voorzien, maar – als daar aanleiding voor is – de beslissing op bezwaar vernietigen en terugverwijzen naar het bestuursorgaan.

6.3.4 Nevenbeschikkingen en de leer van de formele rechtskracht

In het groepsinterview met de bestuursrechters is (net als in andere interviews) naar voren gekomen dat belanghebbenden vaak pas op het moment dat zij de nevenbeschikking ontvangen, opkomen tegen de hoofdbeschikking. Niet zelden wordt de invorderingsbeschikking genomen nadat de bezwaartermijn voor de beschikking strekkende tot de last onder dwangsom is verlopen. Wanneer niet tegen deze beschikking wordt opgekomen, dan moet uitgegaan worden van de rechtmatigheid ervan.⁵²¹

Het is vaste jurisprudentie dat de vraag of degene *tot wie* een last onder dwangsom is gericht terecht als overtreder is aangemerkt, niet meer bij een invorderingsbesluit aan de orde kan komen.⁵²² Ook de hoogte van de dwangsom kan niet bij de invorderingsbesluit aangevochten worden.⁵²³

Bij het beroep tegen een invorderingsbesluit kan wel aangevoerd worden dat de opgelegde last niet is overtreden en dus geen dwangsommen zijn verbeurd.⁵²⁴ Ook kan naar voren gebracht worden dat er bijzondere omstandigheden zijn om van de invordering af te zien⁵²⁵ of dat de bevoegdheid tot invordering is verjaard.⁵²⁶ Ten slotte kunnen de verslagen die ten grondslag liggen aan het invorderingsbesluit aangevochten worden, indien deze verslagen niet voldoen aan zekere minimeisen. In haar uitspraak van 13 juni 2012 heeft de Afdeling overwogen dat aan een invordering een deugdelijke en controleerbare waarneming van feiten en omstandigheden dient te liggen. Volgens de Afdeling brengt dit met zich mee dat

⁵²⁰ Vaak ziet de rechter met betrekking tot de uitstel van betaling dat de 'bijkomende beschikking' toch op informele wijze is afgesproken

⁵²¹ Gronden die betrekking hebben op de rechtmatigheid van het besluit onder last onder dwangsom kunnen niet (weer) in het kader van de toetsing van de invorderingsbeschikking aan de orde komen: ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343; ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:361; ABRvS 23 januari 2013, *LJN* BY9212; ABRvS 23 mei 2012, *LJN* BW6356; ABRvS 12 december 2012, *LJN* BY5842.

⁵²² ABRvS 12 december 2012, *JB* 2013, 13; ABRvS 16 november 2011, *JB* 2012, 4.

⁵²³ ABRvS 12 december 2012, *JB* 2013, 13. Vgl. echter CBb 9 november 2011, *AB* 2012, 46, m.nt. Vermeer.

⁵²⁴ *IJdema* 2012; Zie bijvoorbeeld CBb 15 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:20013:133, r.o. 5.2.

⁵²⁵ *IJdema* 2012.

⁵²⁶ *IJdema* 2012; ABRvS 19 juni 2013, *JB* 2013, 163.

'de waarneming van feiten en omstandigheden die leiden tot verbeurte van een dwangsom dient te worden gedaan door een terzake deskundige medewerker van het bevoegd gezag en dat bevindingen op schrift worden gesteld. Het geschrift dient in beginsel ten minste te bevatten de plaats, het tijdstip en de datum van de waarneming, een inzichtelijke beschrijving van de gehanteerde werkwijze en een inzichtelijke beschrijving van hetgeen is waargenomen. Dit geschrift dient voorts te zijn voorzien van een ondertekening door de opsteller en een dagtekening.'⁵²⁷

In de uitspraak van 19 september 2013 van de rechtbank Oost-Brabant heeft de invorderingsbeschikking geen stand gehouden wegens gebreken aan het meetrapport.⁵²⁸ De last onder dwangsom had betrekking op de overtreding van de geluidsgrenswaarden van artikel 2.17, eerste lid, Activiteitenbesluit. Het meetrapport moet op grond van artikel 1.1, eerste lid, Activiteitenbesluit met in achtneming van 'Handleiding meten en rekenen industrielawaai' ('Handleiding') worden opgesteld. De rechtbank heeft vastgesteld dat het meetrapport niet in overeenstemming met de Handleiding is en heeft overwogen dat het meetrapport niet ten grondslag kan liggen aan de invorderingsbeschikking.

De bestuursrechters hebben ten slotte aangeven dat vraagstukken van formele rechtskracht een belangrijke rol spelen bij de terugvorderingspraktijk. In dat kader is opgemerkt dat Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) bij de invordering een buitenwettelijk begunstigingsbeleid hanteert, waarbij de belanghebbende toch zes weken de tijd worden gegund om bezwaar te maken tegen de terugvordering, terwijl het terugvorderingsbesluit van langer geleden is en al formele rechtskracht heeft. De zes weken gaan dan in met ingang van de datum van bericht dat geïnd gaat worden.

6.4 Conclusie

De wetgever heeft met de concentratiebepaling beoogd voor de belanghebbende die een geldschuld heeft bij de overheid geen onnodige procedurele hindernissen op te werpen. Nu de beschikking tot vaststelling van een geldschuld gepaard gaat met het nemen van allerhande bijkomende beschikkingen, richt de procedure tegen de hoofdbeschikking zich ook tegen die nevenbeschikkingen. Het algemene beeld dat de jurisprudentie, literatuur en de interviews oproepen is dat men positief is over deze concentratiebepaling. Het concentreren van rechtsbescherming in beroep of hoger beroep scheelt de belanghebbende tijd (hij hoeft niet wederom een bestuurlijke voorprocedure te volgen), verwarring (het geschil over één rechtsbetrekking ligt niet tegelijkertijd bij twee of meer instanties) en geld (de bestuursrechter vraagt voor de toetsing van de nevenbeschikking geen extra griffierecht). Dat betekent niet dat de toepassing van deze bepaling geheel probleemloos is gebleken.

⁵²⁷ ABRvS 13 juni 2012, *JM* 2012, 103, m.nt. Sanders.

⁵²⁸ Rb. Oost-Brabant 19 september 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5135.

Aan de concentratiemogelijkheid zijn verschillende voorwaarden verbonden, die het bereik van de regeling beperken. De bijkomende beschikking moet van hetzelfde bestuursorgaan afkomstig zijn, terwijl de belanghebbende de beschikking bovendien dient te betwisten. De toepassing van die betwistingseis – die niet kan worden teruggevonden in artikel 6:19 Awb, waarop de wetgever artikel 4:125 heeft 'geënt' – wordt niet door alle betrokkenen als eenvoudig ervaren. Omdat onduidelijk is *hoe*, of althans hoe expliciet moet blijken van betwisting, is uit de interviews met advocaten gebleken dat zij soms toch een apart bezwaarschrift tegen nevenbeschikkingen indienen. Deze dienen niet als zodanig in behandeling te worden genomen maar krachtens artikel 4:125 Awb geconcentreerd te worden behandeld. Dit vergt echter extra processuele stappen die de wetgever met artikel 4:125 Awb nu juist heeft willen voorkomen. Een eventuele oplossing voor dit probleem – waarbij duidelijke richtlijnen worden gegeven over de toepassing van de eis van betwisting – moet niet exclusief binnen de kaders van artikel 4:125 Awb worden gezocht, nu ook andere artikelen de eis van betwisting kennen (zoals artikel 5:39 Awb).

Een tweede 'pijnpunt' aangaande de eis van betwisting betreft de termijn waarop nog kan worden betwist. Hier raakt artikel 4:125 Awb aan het leerstuk van de formele rechtskracht. Een van de 'dragende' regels van het bestuursrecht is dat van de rechtmatigheid van een beschikking moet worden uitgegaan wanneer daartegen niet tijdig rechtsmiddelen zijn aangewend. Voor nevenbeschikkingen wordt op deze regel een uitzondering gemaakt, nu deze nog kunnen worden betwist (en dus rechtens kunnen worden aangetast) zolang de procedure tegen de hoofdbeschikking loopt. Hoewel uit de jurisprudentie en de interviews niet is gebleken dat hier een groot knelpunt ligt, is in de literatuur opgemerkt dat dit kan leiden tot 'samenklontering' van verschillende besluiten en complexe procedures.

De eis van betwisting is – ten derde – aanleiding geweest voor rechterlijke 'reparatiewerkzaamheden'. De Afdeling heeft in een uitspraak uit 2011 (die overigens zag op art. 5:39 Awb) een herinnerings- en een informatieplicht in het leven geroepen. Dit zou de processuele rechtszekerheid ten goede komen en de kenbaarheid van het bestaan van nevenbeschikkingen vergroten. Tegelijkertijd ervaren rechters het als een probleem dat zij bij partijen die daaromtrent niets hebben aangevoerd, moeten 'vissen' naar het bestaan van mogelijke nevenbeschikkingen en een eventuele betwisting daarvan. Zij ervaren dit als het treden buiten de grenzen van het geschil.

Ook de limitatieve opsomming van verschillende mogelijke nevenbeschikkingen is blijkens enkele uitspraken uit de jurisprudentie aanleiding geweest voor discussie. In elk geval is artikel 4:125 op dit punt vatbaar voor interpretatie, zodat een 'verhoging' van een geldschuld door middel van een bruteringsbesluit ook als een nevenbeschikking is aangemerkt, nu deze werd gelijkgesteld met de

'(gedeeltelijke) kwijtschelding' van een geldschuld. Voorstelbaar is dat, waar bepaalde beschikkingen vaak tot discussie aanleiding geven maar er wel een eenduidige lijn in de rechtspraak van de hoogste bestuursrechters is te ontwaren, deze lijn op een zeker moment in de Awb wordt gecodificeerd.

Tot slot is gebleken dat partijen soms vergeten toepassing te geven aan artikel 4:125; de bepaling lijkt nog niet bij alle partijen die met titel 4.4 werken bekend te zijn. Deze onbekendheid komt tot uitdrukking doordat bestuursorganen wel eens vergeten de bezwaren tegen de nevenbeschikking te betrekken bij te nemen beslissing op bezwaar tegen de hoofdbeschikking. Deze bezwaren worden door advocaten vaak ingediend in een afzonderlijk bezwaarschrift, maar soms wordt het bestuursorgaan geacht deze bezwaren (tegen de nevenbeschikking) in het bezwaarschrift tegen de hoofdbeschikking te herkennen. De beslissingen op bezwaar, waarin de bezwaren tegen de nevenbeschikkingen niet bij de volledige heroverweging zijn meegenomen, komen in aanmerking voor rechterlijke vernietiging. Dat geldt ook voor de door het bestuursorgaan genomen beslissingen op de apart ingediende bezwaarschriften tegen de nevenbeschikking, wanneer de bezwaren ingediend zijn ten tijde van de beroepsprocedure tegen de hoofdbeschikking. De bestuursorganen dienen deze bezwaren immers door te zenden naar de juiste beroepsinstantie. Verder constateren de hoogste bestuursrechters dat ook de rechtbanken wel eens nalaten om de concentratiebepaling toe te passen. In deze gevallen komt de rechterlijke uitspraak in aanmerking voor vernietiging. Afgezien van de bovenstaande knelpunten wordt de concentratiebepaling van artikel 4:125 Awb in de praktijk als een bruikbare bepaling gewaardeerd.

7 ADMINISTRATIEVE LASTEN

7.1 Inleiding - leeswijzer

De vierde onderzoeksvraag van deze evaluatie luidde of de invoering van titel 4.4 van de Awb gepaard is gegaan met een toename van de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen.⁵²⁹ Doorgaans wordt het begrip regeldruk gerelateerd aan verplichtingen van burgers (en bedrijven) jegens de overheid. De subjectieve component ervan heeft betrekking op de hinder die burgers van de regels ondervinden, de objectieve component op de kosten die burgers moeten maken om de regels na te leven. In dit onderzoek is het begrip wat breder beschouwd. Ook de toename van de regeldruk ten gevolge van de invoering van titel 4.4 Awb voor het openbaar bestuur en de rechterlijke macht zijn onderzocht. Onze bevindingen zijn weergegeven in de paragrafen 7.7 en verder. Eerst wordt in paragraaf 7.2 een korte uiteenzetting gegeven over het relevante begrippenkader waarna in paragraaf 7.3 beschreven wordt welke gevolgen de invoering van titel 4.4 Awb voor de regeldruk kan hebben gehad. Het Standaard Kosten Model, dat regeldruk definieert als de som van 'nalevingskosten' en 'administratieve lasten', dient daarbij tot leidraad. Omdat het effect van de bepalingen van titel 4.4 Awb grotendeels buiten de formele reikwijdte van het begrip regeldruk valt, analyseren wij in paragraaf 5 de effecten van titel 4.4. Awb op de 'niet-nalevingskosten' voor burgers. Paragraaf 7.5 laat vervolgens aan de hand van de parlementaire geschiedenis zien dat de wetgever zich bij de invoering van titel 4.4 Awb niet zozeer bekommerd heeft om de regeldruk in strikte zin, als wel om de potentiële toename van de bestuurslasten. Deze observatie biedt in samenhang met het theoretische kader vervolgens voldoende basis voor het herformuleren van de onderzoeksvraag en een beschrijving van de toegepaste onderzoeksmethoden in paragraaf 7.6. Daarna volgen in de paragrafen 7.7, 7.8 en 7.9 onze bevindingen ten aanzien van de administratieve lasten voor respectievelijk burgers, bestuursorganen en rechters. Paragraaf 7.10 besluit met enkele conclusies.

7.2 Regeldruk, administratieve lasten en nalevingskosten

Wij noemden al dat regeldruk onderscheiden kan worden in een subjectieve component en een objectieve. De subjectieve regeldruk beschrijft de mate van 'hinder' die de betrokkenen van de regeling ondervinden: 'Wat hindert, lukt of mag niet?' Objectieve regeldruk beschrijft de kosten die

⁵²⁹ Zie par. 1.4.

de betrokkenen moeten maken om de regeling na te leven.⁵³⁰ In de Korte Handleiding⁵³¹ worden deze kosten vervolgens onderscheiden in inhoudelijke nalevingskosten en administratieve lasten:

Kosten regeldruk = inhoudelijke nalevingskosten + administratieve lasten

Op deze twee componenten van de objectieve regeldruk gaan wij hierna uitgebreider in. Eerst maken wij nog een ander onderscheid in regeldruk, namelijk dat tussen de eenmalige en permanente regeldruk. Eenmalige regeldruk wordt veroorzaakt door invoering van de regeling (overgangssperikelen), terwijl permanente regeldruk wordt veroorzaakt door toepassing van de regeling. Beide elementen komen in ons onderzoek aan bod.

Administratieve lasten zijn de kosten voor het bedrijfsleven en/of burgers om te voldoen aan informatieverplichtingen (aan de overheid) voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid.⁵³² Het Standaardkostenmodel is een (reken)methode waarmee de omvang van de administratieve lasten als gevolg van een wettelijke regeling inzichtelijk kan worden gemaakt.

Hoe de methode werkt is het eenvoudigst duidelijk te maken aan de hand van een voorbeeld. Neem de verplichting om elk jaar aangifte inkomstenbelasting te doen. De administratieve lasten die het gevolg zijn van deze verplichting worden als volgt berekend. Eerst wordt nagegaan hoeveel burgers aangifte moeten doen ($Q = \text{ca. } 13 \text{ miljoen}$). Vervolgens wordt de frequentie van de informatieverplichting bepaald ($f = 1$ keer per jaar). Tot slot wordt de gemiddelde tijd per aangifte bepaald (P , dit is vaak de lastigste component, we stellen deze voor de eenvoud op 3 uur) en de zogenaamde out-of-pocket kosten van het doen van aangifte (op nihil te stellen). De administratieve lasten als gevolg van de informatieverplichting aangifte inkomstenbelasting te doen bedragen voor Nederland dan $13 \times 1 \times 3 = 39$ miljoen uren per jaar. Voor bedrijven worden deze lasten doorgaans omgerekend naar euro's door met bepaalde uurtarieven (vaak: een staffel) te rekenen.

Inhoudelijke nalevingskosten zijn de directe kosten die samenhangen met de naleving van inhoudelijke verplichtingen. De Korte Handleiding noemt als voorbeeld de Arbo-wetgeving. De daaruit voortvloeiende verplichtingen tot aanschaf van beschermende kleding voor het personeel en het creëren van voldoende vluchtroutes brengen kosten mee. Dit zijn inhoudelijke nalevingskosten.

⁵³⁰ Onder deze nalevingskosten worden ook wel begrepen de financiële verplichtingen die de regeling aan de burger oplegt, zoals bijvoorbeeld de verplichting om belasting te betalen. Deze kosten laten wij verder buiten beschouwing, omdat zij niets zeggen over de regeldruk.

⁵³¹ 'Wat en hoe te meten, Korte handleiding voor het meten van kosten van regeldruk voor bedrijven en burgers', versie 1.0 d.d. 26 april 2011, uitgave van de ministeries van EL&I en BZK.

⁵³² Korte Handleiding, par. 2.1

Dergelijke kosten vloeien met name voort uit regelgeving die behoort tot het ordeningsrecht. Titel 4.4 Awb maakt daar naar zijn aard echter geen onderdeel van uit.⁵³³ In het financiële recht bestaan de nalevingskosten in beginsel geheel uit informatieverplichtingen. Alleen wanneer er sprake is van informatieverplichtingen aan derden vallen deze niet onder de formele definitie van administratieve lasten, maar onder inhoudelijke nalevingskosten. Titel 4.4 Awb creëert zulke verplichtingen echter niet, op een uitzondering na: op grond van artikel 4:91 Awb komen de kosten van betaling ten laste van de schuldenaar. Bij geldschulden aan de overheid is dat de burger. Blijkens de parlementaire geschiedenis⁵³⁴ is deze bepaling een codificatie van het reeds geldende recht, zodat dit wetsartikel geen toe- of afname van nalevingskosten kan hebben meegebracht.⁵³⁵

Tot slot een korte opmerking over handhaving van regels, niet-nakoming van verplichtingen en rechtsbescherming. Het Standaard Kosten Model is gebaseerd op het ideaalbeeld van een overheid die verbindende regels vaststelt en tijdig rechtmatige besluiten neemt, en van burgers die hun (daaruit voortvloeiende) verplichtingen correct en tijdig naleven. De definitie van administratieve lasten in het SKM is dan ook naar haar aard beperkt tot dit ideaalbeeld. Wil men de effecten inzichtelijk maken van gebreken in overheidsbesluitvorming of niet-naleving van verplichtingen of regels, dan leidt dat tot geheel andere vragen die voor een kwantitatieve analyse beduidend complexere meetmethoden vereisen.⁵³⁶ Veelal – en ook in dit onderzoek – worden de effecten van toezicht op de naleving, en handhaving van regels en individuele verplichtingen, alsmede van bezwaar- beroepsprocedures apart beschouwd. Bovendien zijn deze beschouwingen, gelet op de complexiteit, doorgaans van kwalitatieve aard.

7.3 Administratieve lasten

In de vorige paragraaf zagen wij dat administratieve lasten het gevolg zijn van verplichtingen van burgers tot het verstrekken van informatie aan de overheid. Schept titel 4.4 Awb zulke informatieverplichtingen? Neen, althans niet direct. Geen enkel wetsartikel van deze titel verplicht de burger tot het verschaffen van informatie aan de overheid. Titel 4.4 Awb zou mogelijk indirecte effecten kunnen hebben op de administratieve lasten. Immers, zoals wij zagen in hoofdstuk 3 vormt

⁵³³ Handhaving van ordeningsrecht kan weliswaar leiden tot toepasselijkheid van titel 4.4 Awb, zoals bij de invordering van dwangsommen of kosten van bestuursdwang, maar in die fase van de handhaving staat de financiële (tweepartijen) relatie tussen de overheid en de burger centraal.

⁵³⁴ Kamerstukken II 2003/04, 29 702, nr. 3 (MvT), p. 39.

⁵³⁵ Daarmee is nog niet uitgesloten dat de subjectieve regeldruk als gevolg van dit artikel wel is veranderd. Zie hierna par. 7.6 en verder.

⁵³⁶ Denk aan kwesties als: onduidelijke regelgeving, trage besluitvorming, massale bezwaarprocedures (WOZ-beschikkingen) en de tijdsbesteding van querulanten.

titel 4.4 een algemeen onderdeel van een zeer groot deel van het verdelende recht, vervat in bijzondere wetgeving, omtrent belastingen, heffingen, uitkeringen, subsidies en het bestuurlijke sanctierecht. Men kan zich dus afvragen of titel 4.4 Awb van invloed is op de informatieverplichtingen die uit deze bijzondere wetgeving voortvloeien. Ook op deze vraag echter, is vrij eenvoudig antwoord te geven op grond van de bevindingen uit hoofdstuk 3. Titel 4.4 Awb komt pas in beeld op het moment dat een bestuursorgaan overgaat tot vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld, als hoofdregel bij beschikking. De informatieverplichtingen van de burger zijn nu juist gelegen in het voortraject dat leidt tot het vaststellen van deze verplichting.⁵³⁷ Kortom, de aard van titel 4.4 Awb brengt mee dat deze geen invloed kan hebben op de administratieve lastendruk in de definitie van de vorige paragraaf.

Dit is ook te begrijpen uit het in de vorige paragraaf beschreven ideaalbeeld waarvan het SKM uitgaat. In dit ideaalbeeld stelt het bestuursorgaan de geldschuld bij beschikking (en met de juiste hoogte) vast conform artikel 4:86 Awb en vindt vervolgens verrekening (4:93 Awb) of betaling, inclusief eventuele rente en kosten (4:92 lid 1 Awb), in euro's (4:89 lid 2 Awb), binnen de daartoe gestelde termijn plaats (4:87 lid 1 Awb) op de daartoe door de schuldeiser bestemde bankrekening (4:89 lid 1 Awb).⁵³⁸ Extra administratieve lasten brengt dit alles niet mee.⁵³⁹ Voor bevoorschotting en uitstel van betaling (4:94 t/m 4:96 Awb) geldt hetzelfde. Alle bepalingen daarna (4:97 t/m 4:125) breken met dit ideaalbeeld: zij regelen verzuim, verjaring, aanmaning en invordering bij dwangbevel en bezwaar en beroep. Zij vallen daarmee buiten de reikwijdte van het SKM.

7.4 Niet-nalevingskosten

De vorige paragraaf besloten wij met de vaststelling dat het SKM is gebaseerd op een ideaalbeeld, waarin burgers de door de overheid uitgevaardigde regels nauwgezet naleven. Afwijkingen van dit ideaalbeeld vallen buiten het model en de ervaring leert dat de daarmee samenhangende kosten (handhaving, rechtsbescherming) ook lastig kwantitatief te meten zijn. Nu echter de niet (tijdige) naleving van betalingsverplichtingen een belangrijk onderwerp is van titel 4.4 Awb, is het zinvol om een korte analyse te maken van de kosten waarmee burgers zich bij toepassing van die titel zien geconfronteerd. Deze kosten zou men – als pendant van de inhoudelijke nalevingskosten – kunnen

⁵³⁷ Titel 4.4 Awb verplicht niet tot het doen van een aanvraag. Ook hier is niet uit te sluiten dat op dit punt subjectief wel verandering van regeldruk wordt waargenomen. Zie echter hierna par. 7.7 e.v.

⁵³⁸ Het voorbeeld is eenvoudig aan te passen voor geldschulden die ex art. 4:88 Awb niet bij beschikking worden vastgesteld.

⁵³⁹ Denkbaar is dat in het kader van de voorbereiding van een rente- of verrekeningsbeschikking de burger in de gelegenheid is om informatie aan het bestuur te verstrekken (vgl. art. 4:7 Awb). Het betreft dan echter geen *verplichting* tot het verstrekken van informatie en dus geen administratieve last.

omschrijven als (inhoudelijke) niet-nalevingskosten. Deze kosten ontstaan zodra de burger in verzuim raakt. Titel 4.4 Awb voorziet in de volgende niet-nalevingskosten:

- Wettelijke rente (4:98)
- Aanmaningsvergoeding (4:113)
- Kosten dwangbevel (4:119)
- Betekening en tenuitvoerlegging dwangbevel (4:120)
- Buitengerechtelijke kosten (4:120 jo 6:96 lid 2 BW)
- Gerechtelijke kosten (4:120 jo 434a Rv)

Het gaat hier dus om kosten die rechtstreeks voortvloeien uit de wet. Zij dienen niet verward te worden met kosten van rechtsbescherming, zoals griffierechten en kosten van rechtsbijstand.⁵⁴⁰

Ten aanzien van de wettelijke rente kan vastgesteld worden dat met de invoering van titel 4.4 Awb de niet-nalevingskosten in theorie iets zijn verminderd, vanwege de drempel van €20 in artikel 4:98 Awb. Volgens de regering zou dit een aanzienlijke vermindering van de uitvoeringslasten meebrengen, omdat in veel gevallen een discussie over wettelijke rente niet nodig is.⁵⁴¹ Als die hypothese juist is, zou het artikel ook een aanzienlijke vermindering van de niet-nalevingskosten voor de burger meebrengen. Uit interviews met de deurwaarders en bestuursorganen rijst echter een ander beeld op. Ook vóór 1 juli 2009 werden dergelijke lage bedragen aan wettelijke rente doorgaans niet ingevorderd, zodat de drempel geen verschil maakt.⁵⁴² Wat wel is veranderd door de invoering van titel 4.4 Awb heeft te maken met het feit dat niet langer de deurwaarder maar het bestuursorgaan de wettelijke rente krachtens beschikking moet vaststellen. In interviews kwam naar voren dat dit ertoe heeft geleid dat men nog meer dan voorheen afziet van het in rekening brengen van wettelijke rente, om de daarmee gepaard gaande administratieve last voor het bestuur te vermijden. In die zin heeft de invoering van titel 4.4 Awb dus wel geleid tot een vermindering van de niet-nalevingskosten. Een beoogd effect is dit echter niet geweest.⁵⁴³

Om het effect van de invoering van titel 4.4 Awb op de overige hiervoor genoemde niet-nalevingskosten (samengevat: incassokosten en (buiten)gerechtelijke kosten) te beschrijven, dient

⁵⁴⁰ Zoals in par. 7.2 opgemerkt, van deze kosten is het zeer lastig een kwantitatieve analyse te maken. Zij berusten immers op de (al dan niet terechte) keuze van de burger om een beroep te doen op rechtsbescherming.

⁵⁴¹ Zie hierna par. 7.5.

⁵⁴² De drempels hebben wel voor een incidentele last gezorgd, omdat de software die wettelijke-renteberekeningen uitvoert daarop aangepast moest worden.

⁵⁴³ Enkele civiele rechters vermoeden dat de kosten van rechtsbijstand op dit punt zijn afgenomen, omdat burgers de wettelijke rente nu (als nevenbeschikking) kunnen betwisten bij de bestuursrechter in een procedure die ze vermoedelijk toch al hadden ingesteld. Zoals vermeld vallen kosten van rechtsbijstand niet onder de niet-nalevingskosten als bedoeld in deze paragraaf.

vergeleken te worden met de situatie van vóór 1 juli 2009.⁵⁴⁴ In zaken waar ook toen al de bevoegdheid bestond in te vorderen bij dwangbevel, heeft titel 4.4 Awb relatief weinig verandering gebracht.⁵⁴⁵ In zaken waar de invoering van titel 4.4 Awb mede een dwangbevelbevoegdheid heeft meegebracht (zoals in het subsidierecht, artikel 4:57 Awb) zijn de niet-nalevingskosten in beginsel afgenomen, omdat de (ten laste van de burger komende) dagvaardingskosten wegvallen.⁵⁴⁶

Tot slot een korte opmerking over niet-nalevingskosten bij fiscale vorderingen. Titel 4.4 Awb heeft geen verandering gebracht in de fiscale incassopraktijk. Daarom zijn de niet-nalevingskosten op dit punt evenmin veranderd. Omdat de gemeentelijke belastingdeurwaarder echter lagere kosten in rekening brengt dan de gerechtsdeurwaarder, hebben verschuivingen tussen het fiscale regime en het regime van titel 4.4 Awb wel gevolgen voor de niet-nalevingskosten.⁵⁴⁷ Als voorbeeld kan worden genoemd de kansspelheffing, die van het fiscale regime is overgeheveld naar het regime van titel 4.4 Awb.⁵⁴⁸

7.5 Parlementaire geschiedenis

De voorgaande paragrafen hebben laten zien de invoering van titel 4.4 Awb vermoedelijk maar beperkt effect heeft gehad op de tijd en kosten waarmee burgers zich bij toepassing van die titel geconfronteerd zien. Toch zijn er bij de parlementaire behandeling van titel 4.4 wel degelijk zorgen geweest over de lastendruk die titel 4.4 Awb zou meebrengen. Het betrof dan echter niet zozeer de lasten voor de burgers, maar de zorg over toenemende bestuurslasten. Enkele citaten mogen de gedachtenwisseling in het parlement illustreren.

De regering meende dat de gevolgen van titel 4.4 Awb in de sfeer van de administratieve lasten voor het openbaar bestuur beperkt zouden zijn. Het volgende citaat uit de Memorie van Toelichting laat dat zien:⁵⁴⁹

⁵⁴⁴ Deze is beschreven in par. 3.7.

⁵⁴⁵ Weliswaar zijn er op het punt van de buitengerechtelijke kosten allerlei ontwikkelingen geweest, die kort zijn beschreven in de par. 3.7 en 4.7, maar deze vloeien niet direct voort uit de invoering van titel 4.4 Awb.

⁵⁴⁶ Zoals gezegd, de eventuele griffierechten en advocaatkosten vallen niet onder de niet-nalevingskosten.

⁵⁴⁷ Blijkens het rapport 'Efficiency in invorderingsproces gemeenten', concept 0.7, Rotterdam, 4 oktober 2012, is dit binnen de gemeente Rotterdam (onder meer) een argument om te pleiten voor uitbreiding van de bevoegdheid van de gemeentelijke belastingdeurwaarder naar niet-fiscale zaken.

⁵⁴⁸ Zie par. 5.4.

⁵⁴⁹ *Kamerstukken II* 2003/04, 29 702, nr. 3, p. 8-9.

'4. Bestuurslasten

De gevolgen van dit wetsvoorstel voor de uitvoeringslasten van het openbaar bestuur zullen beperkt zijn. (...)

De voorschriften inhoudende dat het vaststellen van de kosten van bestuursdwang, alsmede het verlenen van uitstel van betaling, bij voor beroep vatbare beschikking geschiedt, zouden tot een zekere stijging van de bestuurslasten kunnen leiden, evenals de voorschriften inzake de invorderingsbeschikking bij de last onder dwangsom en de beschikking omtrent tenuitvoerlegging bij de last onder bestuursdwang. De voorschriften omtrent de verschuldigdheid van wettelijke rente bij te late betaling door het bestuursorgaan zouden, hoewel strikt genomen een codificatie van hetgeen reeds door de jurisprudentie wordt aangenomen, een zekere aanzuigende werking kunnen hebben. Datzelfde geldt echter, en wellicht zelfs in nog sterkere mate, voor het voorschrift dat ook de burger bij te late betaling de wettelijke rente over het te laat betaalde bedrag verschuldigd is. Bovendien betekent de voorgestelde regel dat geen wettelijke rente verschuldigd is indien het bedrag daarvan minder dan € 20 of, indien het bestuursorgaan de schuldenaar is, minder dan € 10 bedraagt (art. 4.4.2.2 lid 2) in de praktijk een niet onaanzienlijke verlichting van de uitvoeringslasten ten opzichte van de huidige jurisprudentie. Deze bepaling brengt immers mee, dat in het gros van de gevallen van te late betaling de rente geen punt van discussie behoeft te zijn.

Een belangrijke verlichting van de bestuurslasten kan voorts uitgaan van de voorgestelde afdeling 4.4.4 inzake de invordering bij dwangbevel. In plaats van enkele tientallen invorderingsprocedures die onderling allerlei kleine verschillen vertonen, heeft het openbaar bestuur voortaan te maken met één uniforme, relatief eenvoudige invorderingsprocedure. Dit zal een gunstig effect hebben op de kosten verbonden aan de daadwerkelijke invordering van geldschulden door de overheid. Dit geldt ook voor het voorgestelde artikel 4:57, dat bij terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies de gang naar de burgerlijke rechter ter verkrijging van een executoriale titel overbodig maakt. Om te voorkomen dat de introductie van nieuwe typen beschikkingen tot een opeenstapeling van bezwaar- en beroepsprocedures leidt, is tenslotte op een aantal plaatsen in dit wetsvoorstel bepaald dat bezwaren tegen een bijkomende beschikking kunnen worden «meegenomen» in een lopende procedure tegen de hoofdbeschikking. Men zie de toelichting bij de voorgestelde artikelen 4.4.5.1, 5:31c en 5:39.

Het is niet doenlijk de hiervoor vermelde effecten voor het gehele openbaar bestuur te kwantificeren. Globaal mag worden verwacht, dat het effect van de voorgestelde regeling op de uitvoeringslasten van bestuursorganen beperkt zal zijn.'

Uit dit citaat kan een drietal opvattingen van de regering worden gedestilleerd:

1. Het beschikkingskarakter van met name de vaststelling van de wettelijke rente zou een 'aanzuigende werking' kunnen hebben. Hiermee wordt naar wij aannemen bedoeld dat dit leidt tot meer rentevaststellingen dan voorheen. Dit effect zou echter aanzienlijk gemitigeerd worden door de drempels waar beneden geen wettelijke rente is verschuldigd.
2. De uniforme procedure voor invordering bij dwangbevel zou een belangrijke verlichting van de bestuurslasten meebrengen. Zulks mede omdat deze ook van toepassing wordt verklaard op terugvordering van onverschuldigd betaalde subsidies.
3. De concentratiebepalingen, zoals 4:125, 5:31c en 5:39 BW dienen te voorkomen dat de introductie van nieuwe beschikkingen leidt tot een stapeling van bezwaar- en beroepsprocedures.

Verder valt op dat de Memorie van Toelichting het louter heeft over de lasten van het openbaar bestuur. Blijkens de Memorie van Antwoord waren er op dat punt met name grote zorgen bij de VNG:⁵⁵⁰

'15. De leden van de PvdA-fractie hebben kennisgenomen van de opvatting van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), waarbij wordt gesproken over een verregaande juridisering van de regeling van betaling van geldschulden in titel 4.4 van het wetsvoorstel. Het aantal beslismomenten is niet teruggebracht, waardoor de uitvoeringslasten voor gemeenten aanzienlijk zouden toenemen. Niet alleen de uitvoering van de regeling, zo memoreert de VNG, maar ook de tegen de hoofdbeschikking en elk van de vier bijkomende beschikkingen te voeren bezwaar- en beroepsprocedures zullen de bestuurslast doen groeien. Zij vragen een (nadere) toelichting op een eerdere opmerking van de kant van de regering dat bestuursorganen, ook de kleine, inspanningen zullen moeten verrichten om zich de nieuwe regeling eigen te maken. Hoe kan de regering de vrees wegnemen, zoals die reeds tijdens de parlementaire behandeling van het wetsvoorstel is geuit, dat «grote aanloopproblemen» zijn te verwachten?

Mogelijk zal de invoering van de algemene regeling inzake geldschulden enige uitvoeringslasten met zich meebrengen, omdat het openbaar bestuur zijn organisatie zal moeten aanpassen aan de uniforme regels uit de Awb. Wij verwachten echter geen grote aanloopproblemen. Ook nu al moeten bestuursorganen verschillende beslissingen nemen in het kader van de invordering van geldschulden. Nieuw is slechts dat deze beslissingen in de vorm van een beschikking moeten worden gegoten. Bezwaar- en beroepsprocedures tegen deze verschillende beslissingen kunnen op grond van artikel 4.4.5.1 worden gekoppeld, zodat de daaruit voortvloeiende bestuurslasten beperkt blijven.'

⁵⁵⁰ Kamerstukken I 2007/08, 29 702, nr. C, p. 12-14.

De essentie van het antwoord van de regering kan als volgt worden samengevat:

1. Mogelijk zorgt de invoering van titel 4.4 voor beperkte aanloopproblemen (incidentele lastendruk).
2. Het creëren van nieuwe beschikkingen vergroot de lastendruk niet, omdat de onderliggende beslissingen (omtrent wettelijke rente bijvoorbeeld) onder het oude recht ook al moesten worden genomen.

Over een eventuele toename van de lastendruk voor burgers is in de parlementaire geschiedenis weinig te vinden. Alleen de VVD stelde er een expliciete vraag over:⁵⁵¹

'Mevrouw **Duthler** (VVD):

(...)

Ik kom bij het onderwerp van de herstelsancties. Het wetsvoorstel introduceert drie nieuwe typen beschikkingen in titel 5.3, te weten de toepassingsbeschikking, de invorderingsbeschikking en de kostenbeschikking. De honderdduizenden bezwaar- en beroepschriften die op grond van de huidige wetgeving jaarlijks worden ingediend, leiden alleen al voor burgers tot 4 miljoen uur aan administratieve lasten. Met dit wetsvoorstel komen er nieuwe typen beschikkingen bij. Het ligt voor de hand dat ook deze nieuwe typen leiden tot bezwaar- en beroepschriften. De afhandeling van deze groep brengt ook weer administratieve lasten met zich. Dat kan niet anders. De minister suggereert echter in punt 73 van zijn memorie van antwoord dat de nieuwe typen beschikkingen niet leiden tot meer administratieve lasten. In zijn antwoord refereert de minister aan de administratieve lasten voor alleen bestuursorganen. De leden van de VVD-fractie hadden echter ook de administratieve lasten voor de burger voor ogen. Hoe zit dat? Waarom nemen voor hem de administratieve lasten niet toe? De leden van de VVD-fractie vernemen verder nog graag of de minister in het algemeen is nagegaan wat de consequenties van dit wetsvoorstel zijn voor de rijksbrede operatie van administratieve lastenverlichting.

Minister **Hirsch Ballin**:

(...)

Er is gesteld dat de hoeveelheid beslismomenten bij de geldschuldenregeling toeneemt en men heeft gevraagd of dit leidt tot meer administratieve lasten voor de burger. Het aantal beslismomenten neemt toe. Artikel 4.4.5.1 bepaalt dat in procedures over de hoofdbeschikking, dus de beschikking

⁵⁵¹ *Handelingen I*, 23 juni 2009, nr. 36, p. 1606v. en 1642v.

waarbij de betalingsverplichting wordt vastgesteld, ook eventuele bijkomende beschikkingen worden meegenomen. De geldschuldenregeling heeft een uniformerende werking. Er zal voortaan één regeling zijn in plaats van nogal wat van elkaar verschillende regelingen. Soms zijn die verschillen onverklaarbaar. Ook deze ene regeling leidt tot een lastenvermindering.'

Hoewel de Minister niet een echt antwoord lijkt te geven op de vraag van de VVD-fractie, lijkt hij met name te willen benadrukken dat de invoering van één uniforme regeling leidt tot vermindering van de lastendruk.

Aldus kunnen uit de parlementaire geschiedenis een tweetal hoofdconclusies worden getrokken:

1. De zorgen over toename van de lastendruk betroffen met name die van het openbaar bestuur. In het bijzonder de VNG heeft een punt gemaakt van de toename van het aantal beschikkingen. De minister heeft deze zorgen gepareerd door erop te wijzen dat de onderliggende beslissingen (bijvoorbeeld omtrent wettelijke rente) voorheen ook al moesten worden genomen en dat de concentratiebepalingen ervoor zorgen dat de rechtsbescherming niet tot meer administratieve lasten leidt.
2. De gevolgen van het wetsvoorstel voor burgers is maar zeer mondjesmaat aan bod gekomen. Dit is op zichzelf in lijn met de theoretische analyse aan de hand van het SKM in paragraaf 7.3.

De bevindingen van paragraaf 7.2 t/m 7.5 monden uit in een aantal onderzoeksvragen die aan de geïnterviewde bestuursorganen en overige betrokkenen (rechtsbijstandsverleners, rechters, deurwaarders) zijn voorgelegd. Deze worden in de paragraaf 7.6 t/m 7.10 uitgewerkt.

7.6 Onderzoeksmethode

Gelet op de bevindingen in de vorige paragrafen heeft het onderzoeksteam gepoogd om niet alleen de regeldruk volgens het SKM in beeld te brengen, maar tevens de gevolgen van titel 4.4 Awb voor de bestuurslasten, daaronder begrepen de rechterlijke macht. Om een zinvolle kwantitatieve analyse mogelijk te maken rijst de vraag: welke eenheid gebruiken we om (verandering van) regeldruk te meten? Het onderzoeksteam is tot de conclusie gekomen dat een 'dossier' een geschikte maat is om veranderingen in lasten voor burger en bestuur te meten. Nemen de tijd en/of kosten per dossier toe, dan nemen de lasten toe; nemen zij af, dan nemen de lasten af. In het licht van titel 4.4 Awb kan een dossier worden gedefinieerd als het uitvloeisel van een op aanvraag of ambtshalve genomen beschikking ex artikel 4:86 Awb. Anders gezegd, een dossier bevat de gehele afwikkeling van één afzonderlijke geldschuld, inclusief nevenbeschikkingen, invordering en rechtsbescherming.

Argumenten voor deze keuze, die is afgestemd met de expert uit de begeleidingscommissie, zijn de volgende:

- De definitie sluit logisch aan op systematiek van titel 4.4.
- Het begrip dossier is herkenbaar voor zij die titel 4.4 toepassen (zowel voor burgers en hun rechtsbijstandsverleners, als voor bestuursorganen, deurwaarders en rechters).
- Aantallen dossiers worden in beginsel exogeen bepaald.⁵⁵²
- Aantallen dossier zijn in beginsel invariant onder de invoering van titel 4.4.⁵⁵³

Met de vaststelling van het dossier als basis om lastendruk te meten in termen van aantallen uren of euro's per dossier, heeft het onderzoeksteam kwantitatieve vragen geformuleerd ten behoeve van de interviews met bestuursorganen, rechtsbijstandverleners, deurwaarders en rechters. Deze zijn terug te vinden in onderdeel VI van de standaardvragenlijst voor de interviews.⁵⁵⁴ De praktijk bleek echter weerbarstiger dan de theorie. Geen van deze vier groepen betrokkenen kon de gevraagde kwantitatieve gegevens verschaffen. Ook schattingen (grote/kleine toe- of afname) konden nauwelijks verkregen worden. Daarmee werd een systematisch onderzoek naar het kwantitatieve effect van titel 4.4 Awb op de lasten voor bestuur en burgers in feite onmogelijk. In overleg met de begeleidingscommissie heeft het onderzoeksteam daarom gekozen voor een praktische aanpak, waarbij de geïnterviewden werden uitgenodigd om in meer algemene zin hun indruk te geven over de effecten van titel 4.4 Awb op de incidentele en permanente lastendruk binnen hun organisatie.⁵⁵⁵ De resultaten van deze onderzoeksaanpak zijn weergegeven in de paragrafen 7.7 t/m 7.9, achtereenvolgens voor bestuursorganen, de rechterlijke macht en de burger.⁵⁵⁶ In beeld wordt met name gebracht de subjectieve lastendruk, uitgesplitst naar permanente en incidentele lastendruk.

⁵⁵² Dit i.t.t. de eenheid 'beschikking', waarvan de aantallen mogelijk toenemen maar de gemiddelde tijd per beschikking mogelijk afneemt.

⁵⁵³ Dat wil zeggen, door invoering van titel 4.4 Awb verandert het aantal dossiers in beginsel niet, want dat aantal is slechts afhankelijk van wetgeving waarop betalingsverplichting rust (en evt. andere exogene, niet-juridische factoren, zoals de economie, de kwaliteit en prioriteiten van het openbaar bestuur en het nalevingsgedrag van burgers).

⁵⁵⁴ Bijgevoegd als bijlage C.

⁵⁵⁵ Soms ook leidde dit tot observaties over lastendruk bij andere betrokkenen, bijvoorbeeld een deurwaarder die praktijkervaring had met lastendruk bij zijn opdrachtgever.

⁵⁵⁶ De 'lastendruk' voor deurwaarders is minder relevant omdat hun kosten op de debiteur worden afgewenteld. Uit de interviews is niet naar voren gekomen dat de wettelijke tarieven op dit punt ontoereikend zouden zijn.

7.7 Administratieve lasten voor burgers

De ombudsman geeft aan dat het probleem voor de burgers hem niet zozeer zit in de administratieve lasten als wel in het feit dat de burger de overheid van alle kanten en in verschillende gedaanten op zich ziet afkomen en een betalingsregeling met de ene overheid wordt doorkruist door een invordering of verrekening van een andere overheid. Met name de fiscus opereert autonoom, hetgeen betalingsregelingen met andere overheden kan doorkruisen.

De deurwaarders constateren geen grote verschillen voor de burgers. In hun beleving heeft titel 4.4 Awb weinig gevolgen gehad voor de bestaande praktijk.

De civiele rechters verwachten dat de rechtsbescherming voor burgers laagdrempeliger en goedkoper wordt, omdat nu zowel de vaststelling als de afwikkeling van de geldschuld bij de bestuursrechter is ondergebracht. Waar de burger voor 1 juli 2009 relatief veel kosten en moeite moest doen in een civiele procedure die hem vaak maar weinig opleverde (vanwege het leerstuk van de formele rechtskracht) kan hij thans bij de bestuursrechter terecht, waar hij waarschijnlijk toch al beroep had ingesteld tegen de betalingsbeschikking zelf. Dat is efficiënter.

De bestuursrechters nuanceren deze efficiencywinst en constateren dat de concentratiebepaling in de praktijk niet goed wordt toegepast. 'Voor wat betreft de concentratiebepaling is efficiency niet bereikt omdat in de praktijk zo weinig boven water komt.' Dat heeft mede te maken met het feit dat rechters dienen te oordelen over wat partijen naar voren brengen over het bestreden besluit.

De rechters hebben overigens niet het gevoel dat in de 'staart van de procedure' (de afwikkeling van de geldschuld, inclusief nevenbeschikkingen) de kern van de zaak zit. Ook om die reden is de efficiencywinst beperkt. Nog steeds worden veel geldschulden via de informele route afgewikkeld, vooral met betrekking tot de betalingsregeling.

Van incidentele lastendruk bij burgers is geen melding gemaakt. Dat ligt ook voor de hand, nu zij de regeling in beginsel niet zelf toepassen.

7.8 Administratieve lasten voor bestuursorganen

De geïnterviewde bestuursorganen rapporteerden geen significante toename in de bestuurslasten door de invoering van titel 4.4 Awb. Als er al sprake is van een toename, dan moet deze gezocht worden in het handhavingsrecht (bestuursdwang, dwangsom). Een respondent formuleerde het aldus:

'Tegen het invorderingsbesluit staat bezwaar en beroep open. Nu is het zo dat in de meeste gevallen, als bezwaar tegen het oorspronkelijk besluit [de last onder dwangsom] wordt ingediend, de zaken gevoegd worden. Dit brengt geen extra lasten met zich mee. Dat is pas het geval als er geen bezwaar is gemaakt tegen het daadwerkelijke dwangsombesluit, maar wel bezwaar is gemaakt tegen het invorderingsbesluit. In de regel heeft dat weinig kans van slagen'.

Ook de deurwaarders menen dat de invoering van titel 4.4 Awb geen noemenswaardig verschil in permanente lastendruk heeft opgeleverd. De bevoegdheid tot uitvaarding van een dwangbevel bestond in de meeste gevallen al, en een eventuele uitbreiding van deze bevoegdheid kon dus eenvoudig in de organisatie worden geïntegreerd. Dat bestuursorganen soms problemen hebben met het correct opstellen van dwangbevelen is een fenomeen dat niet is veranderd door de invoering van titel 4.4 Awb. Grosso modo schetsen de deurwaarders en ook de bestuursorganen het beeld dat de incasso van geldvorderingen wordt uitbesteed aan de gemeentelijke of de gerechtsdeurwaarder, en dat deze vervolgens voor de afwikkeling zorgdraagt. Dat daarbij regelmatig sprake is van de reeds gesignaleerde 'informele invordering'⁵⁵⁷ draagt bij aan dit beeld, omdat het nemen van formele (neven)beschikkingen dan achterwege kan blijven.

Ten aanzien van de incidentele lastendruk rapporteren de deurwaarders dat hun overheidscliënten enige hulp nodig hadden bij de aanpassing aan de vierde tranche. Het betrof niet alleen voorlichting over de gevolgen van titel 4.4 Awb, maar ook de aanpassing van ICT-systemen. Van overheidszijde werd dit laatste bevestigd. Een ander soort incidentele lastendruk blijkt zich voor te doen als een afdeling of dienst van een bestuursorgaan 'ontdekt' dat titel 4.4 Awb gevolgen heeft voor hun bestaande invorderingsproces, bijvoorbeeld de verplichting om een invorderingsbeschikking te nemen. Zo een ontdekking is doorgaans het uitvloeisel van een bezwaarprocedure, waarna er alsnog een tijdsinvestering wordt gedaan om te benodigde aanpassingen te verrichten. Soms leidt dit ertoe dat het invorderingsproces in bredere zin wordt doorgelicht, wat een impuls kan zijn voor kwaliteitsverbetering.

7.9 Administratieve lasten voor rechters

Het algemene beeld over de lastendruk bij de rechters kan positief worden genoemd. De civiele rechters zien zich 'verlost' van verzetprocedures waarin vaak veel argumenten werden aangevoerd waar de civiele rechter weinig mee kon, voornamelijk vanwege het leerstuk van de formele

⁵⁵⁷ Zie bijv. par. 4.3 en 4.6. Verwezen zij ook naar het slothoofdstuk van dit rapport.

rechtskracht. Tegelijkertijd melden de bestuursrechters dat er geen klachten zijn over toename van de werklust in dit domein. Men wijt dit overigens mede aan de relatieve onbekendheid van titel 4.4. Enkele citaten: 'Zolang de executiegeschillen bij de civiele rechter blijven, hebben wij een marginale lastenverzwaring' en 'Ik hoor collega's niet over titel 4.4 klagen. Ik heb het idee dat de titel binnen de rechtelijke macht niet zo bekend is.'

Eén bestuursrechter heeft de indruk dat de behandeling van geschillen over bestuursdwang en dwangsom meer voorbereidingstijd kosten, omdat de bestuursrechter dan ook kosten- en invorderingsbeschikkingen moet toetsen die worden geregeerd door eigen feitencomplexen. 'De ongegrondverklaring van een beroep tegen de hoofdbeschikking (de last) leidt niet zonder meer tot de conclusie dat de bijkomende beschikking "dus" in stand kan blijven. De bestuursrechter moet namelijk toetsen of alle opgevoerde kosten in rekening hadden mogen worden gebracht (last onder bestuursdwang en kostenbeschikking), en of de dwangsommen daadwerkelijk zijn verbeurd c.q. de overtredingen daadwerkelijk hebben plaatsgevonden (last onder dwangsom en invorderingsbeschikking).'

7.10 Conclusies

Na een inleiding op het theoretische kader voor het meten van lastendruk, afgezet tegen hetgeen in de parlementaire geschiedenis is opgemerkt over administratieve lasten, zijn in het tweede deel van dit hoofdstuk de resultaten van de interviews met bestuursorganen, rechtsbijstandverleners, deurwaarders en rechters weergegeven. Daarbij moet vooropgesteld worden dat de respons vrijwel steeds betrekking had op invordering van geldschulden door de overheid. Dit strookt met de observatie in eerdere hoofdstukken dat het met name dit onderdeel is van titel 4.4 Awb dat het grootste deel van de toepassing in de praktijk voor zijn rekening neemt. Tot welke conclusies leiden deze interviews?

Burgers

Ten eerste is vastgesteld dat er voor de *burgers* niet zoveel lijkt te zijn veranderd door invoering van titel 4.4 Awb. De directe kosten die gepaard gaan met de afwikkeling van een betalingsbeschikking en het invorderingsproces zijn in beginsel niet gewijzigd.⁵⁵⁸ Wel kan het voorkomen dat een wijziging van regime (bijvoorbeeld van fiscaal naar titel 4.4 Awb) tot lagere of juist hogere kosten leidt.⁵⁵⁹ Van een toename van informatieverplichtingen is evenmin sprake geweest. Het wegnemen (althans, naar

⁵⁵⁸ In dit hoofdstuk zijn deze kosten uitgesplitst in nalevingskosten (par. 7.2) en niet-nalevingskosten (par. 7.4).

⁵⁵⁹ Zie hierover par. 7.4, slot.

achteren verplaatsen) van de 'knip' tussen de bestuursrechtelijke en civielrechtelijke rechtsgang zou wel hebben geleid tot efficiëntere en goedkopere rechtsbescherming voor de burger, aldus enkele respondenten. Althans, als de concentratiebepaling haar werk goed doet, want daar wordt door de bestuursrechters nog wel eens aan getwijfeld.

Bestuur

Over de lasten voor het *bestuur* was tijdens de behandeling van het wetsvoorstel het meest te doen. Zorgen van de VNG over de toename van het aantal beschikkingen pareerde de Minister toen met de volgende argumenten:

- De betreffende beslissingen moesten ook vóór 1 juli 2009 al worden genomen, en de rechtsbescherming tegen de nieuwe beschikkingen is geconcentreerd.
- Het gebruik van drempels bij de vergoeding van wettelijke rente zal de werklust aanzienlijk verlichten.
- Datzelfde geldt voor de uniforme regeling van de invordering bij dwangbevel, die met de invoering van de 4^e tranche Awb ook op de terugvordering van subsidies betrekking heeft.

Tot slot erkende de Minister het mogelijk optreden van incidentele lastendruk.

Om met dat laatste te beginnen, bestuursorganen bevestigen inderdaad dat de invoering van titel 4.4 Awb enige incidentele lasten met zich heeft gebracht, zoals de aanpassing van ICT systemen en het organiseren of volgen van cursussen.⁵⁶⁰ Keerzijde hiervan is, dat daar waar men serieus aan de slag is gegaan met titel 4.4 Awb dit ook positieve effecten heeft gehad in bredere zin. Zo is in sommige gemeenten en zbo's systematisch nagedacht over de optimalisering van het invorderingsproces en het formuleren van beleid.⁵⁶¹

De verwachting van de regering dat de nieuwe beschikkingen niet tot noemenswaardige extra lastendruk zouden leiden, lijkt te zijn uitgekomen. Ook van een verschuiving van lasten van deurwaarders naar bestuursorganen lijkt nauwelijks sprake te zijn geweest. In elk geval rapporteerden de geïnterviewde bestuursorganen geen significante toename van de bestuurslasten. Theoretisch is dit wel verklaarbaar omdat de overheid voor 1 juli 2009 materieel ook al gebonden was aan de algemene beginselen van behoorlijk bestuur bij het vaststellen van wettelijke rente en kosten en bij de toepassing van invorderingsbevoegdheden (in brede zin). Procedureel zijn de veranderingen eveneens beperkt gebleven, nu nevenbeschikkingen niet met afdeling 3.4 Awb

⁵⁶⁰ Deurwaarders vermelden hetzelfde.

⁵⁶¹ Een voorbeeld is het bij casestudy 3 besproken artikel van Sluiter c.s., over invordering door DNB.

worden voorbereid en de rechtsbescherming is geconcentreerd. Dat doet er overigens niet aan af dat de verplichting om beschikkingen te nemen ervaren kan worden als een subjectieve last met de bijbehorende pogingen tot vermindering daarvan, zeker in combinatie met onbekendheid met de geconcentreerde rechtsbescherming. Dat kan bijdragen aan de aantrekkelijkheid van de in hoofdstuk 4 beschreven 'informele route'. Daarnaast bestaat bij de onderzoekers de indruk dat de invoering van titel 4.4 Awb op de dagelijkse praktijk maar beperkte invloed heeft gehad, en veel geldschulden in grote lijnen op dezelfde manier worden afgewikkeld als vóór 1 juli 2009.⁵⁶² Dat kan een alternatieve (of aanvullende) verklaring zijn voor het uitblijven van een toename van (ervaren) bestuurslasten.

Dat het gebruik van drempels de werklust zou verminderen, zoals de regering stelde, lijkt te berusten op een (op zijn minst) deels verkeerde voorstelling van de praktijk. In beschikkingenfabrieken (en op deurwaarderskantoren) wordt wettelijke rente door computersystemen uitgerekend en heeft de invoering van drempels alleen maar gezorgd voor de extra last van aanpassing van software. In maatwerksituaties wordt in het algemeen afgezien van invordering van wettelijke rente indien het om kleine bedragen gaat. In die praktijk is de invoering van de drempels niet merkbaar.

Tot slot onderschrijven de geïnterviewden in het algemeen wel de gedachte van efficiencyverbetering door uniformering, maar lijkt de bijdrage van titel 4.4 Awb op dit punt bescheiden. Dat strookt met de eerder getrokken conclusie, dat de uniformerende werking van titel 4.4 Awb relatief is geweest. Een bestuursrechter stelde zelfs dat er waarschijnlijk efficiënter kan worden gewerkt als alle bepalingen in de toepasselijke bijzondere wet zijn te vinden, dan wanneer zij verspreid zijn over de Algemene wet bestuursrecht, de Invorderingswet 1990 en de bijzondere wet.

Rechters

Voor de rechters ten slotte, lijkt de invoering van titel 4.4 Awb een vermindering van de werklust te hebben gebracht, al is deze gering van omvang. Verzetprocedures kwamen voor 1 juli 2009 al weinig voor bij de civiele rechter, maar hun aantal is na die datum logischerwijs nog verder afgenomen.⁵⁶³ Deze afname wordt niet gecompenseerd door een vergelijkbare toename van executiegeschillen. De bestuursrechters van hun kant ervaren geen toename in de werkdruk. De onderwerpen die thans (als nevenbeschikkingen) aan hun oordeel zijn onderworpen zijn in de praktijk van ondergeschikte aard; het debat spitst zich toe op de betalingsbeschikking zelf (en de eventuele onderliggende beschikkingen, zoals een last onder dwangsom). Een uitzondering is het handhavingsrecht: de

⁵⁶² Een uitzondering is de invorderingsbeschikking, die in casestudy 3 al uitvoerig is besproken. Toch wordt ook op dit punt niet geklaagd over belangrijk toegenomen werklust.

⁵⁶³ De gehandhaafde verzetsprocedure in fiscale zaken mag zich niet in grote belangstelling verheugen.

kostenbeschikking bestuursdwang en de invorderingsbeschikking dwangsom hebben wel tot significant meer werk geleid. Men ziet dit ook terug in de gepubliceerde jurisprudentie. Wegens het ontbreken van kwantitatieve gegevens is echter niet vast te stellen of deze toename in de werkdruk gelijk is aan de afname bij de civiele rechters, die de onderliggende rechtsvragen niet meer hoeft te beantwoorden.

Efficiëntiedoelstelling gehaald?

Is het tot slot van deze paragraaf mogelijk om een conclusie te trekken over de efficiency van de afwikkeling van bestuursrechtelijke geldschulden, een van de doelstelling van titel 4.4 Awb?⁵⁶⁴ Een voorzichtig positief antwoord is op basis van de interviews inderdaad mogelijk: met name de rechtsbescherming lijkt efficiënter te zijn georganiseerd onder titel 4.4 Awb. Een kwantitatieve onderbouwing hiervan kan echter niet worden gegeven, en aandacht verdient de kanttekening dat voor een daadwerkelijke verhoging van de efficiency vereist is dat de concentratiebepalingen zorgvuldig worden toegepast door bestuur en rechter.

⁵⁶⁴ Zie par. 2.3.

8 SYNTHESE

8.1 Inleiding

Tot besluit van dit evaluatierapport zetten wij onze bevindingen geordend op een rij. Daartoe grijpen wij terug op de vier onderzoeksvragen die wij in paragraaf 1.4 centraal stelden:

- a. Hoe werken de bepalingen van titel 4.4 van de Awb in de rechtspraktijk en welke eventuele knelpunten doen zich daarbij voor?
- b. Voldoet titel 4.4 Awb daarmee aan de bij de totstandkoming van deze titel in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen?
- c. Welke gevolgen heeft titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van betrokkenen, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?
- d. Is de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, toegenomen?

De eerste onderzoeksvraag (a) is aan bod gekomen in de hoofdstukken 3 en 4. De op basis daarvan geïnventariseerde knelpunten zijn samengevat in de paragraaf 4.9. In dit hoofdstuk relateren wij deze knelpunten waar mogelijk aan de tweede onderzoeksvraag (b), namelijk of de in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen zijn gerealiseerd. Achtereenvolgens worden in de paragrafen 8.2, 8.3 en 8.4 de doelstellingen uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie besproken. De rechtsbescherming (derde onderzoeksvraag (c)) komt in paragraaf 8.5 aan bod en de administratieve lasten (vierde onderzoeksvraag (d)) in paragraaf 8.6. In paragraaf 8.7 vatten wij de observaties van het onderzoeksteam samen die niet onder een van de genoemde doelstellingen zijn te scharen, maar in dit hoofdstuk toch niet onbesproken kunnen blijven. Het rapport besluit in paragraaf 8.8 met een slotbalans.

8.2 Uniformiteit

Met de invoering van titel 4.4 beoogde de wetgever een uniforme regeling te geven voor de afwikkeling van bestuurlijke geldschulden, van en aan de overheid. Is hij daarin geslaagd? De bevindingen van het onderzoeksteam betreffen twee aspecten van deze doelstelling:

- a. De reikwijdte van de regeling
- b. De algemene toepassing van de regeling

Wij bespreken deze aspecten hierna afzonderlijk.

Reikwijdte

Hoewel de Raad van State adviseerde de geldschuldentitel te beperken tot een regeling voor de invordering van schulden aan de overheid, heeft de wetgever gekozen voor een bredere reikwijdte. Ten eerste is de regeling uitgebreid tot het gehele traject van het vaststellen van de betalingsbeschikking tot de dwanginvordering, met name voor die onderwerpen waar het nodig was duidelijkheid te bieden over de (al dan niet) overeenkomstige toepassing van het Burgerlijk Wetboek. Ten tweede heeft de regeling ook betrekking op geldschulden van de overheid.

Deze verruimde reikwijdte is goed te begrijpen in het licht van het algemene streven naar uniformering van de Awb-wetgever. Het advies van de Raad van State lijkt echter meer op de praktijk toegesneden. Weliswaar heeft de wetgever over de afwikkeling van geldschulden van de overheid op enkele punten duidelijkheid gecreëerd (de beschikking van artikel 4:88, derde lid, Awb, de bevoorschotting in artikel 4:95 Awb en de wettelijke rente in de artikelen 4:98 en 4:100 Awb), maar de relevantie daarvan voor de praktijk lijkt gering. Waar het betreft geldschulden aan de overheid blijkt de praktijk inderdaad voor de invordering (in brede zin, daaronder dus begrepen verrekening, uitstel en kwijtschelding) het meest behoefte te hebben aan algemene regels. Op dat punt had titel 4.4 Awb wel wat gedetailleerder mogen zijn, met name in het geven van *materiële* normen over de uitoefening van invorderingsbevoegdheden (in brede zin: daaronder begrepen verrekening en kwijtschelding).⁵⁶⁵ De Leidraad Invordering 2008 zou hierbij als inspiratiebron kunnen dienen.

Tot slot blijkt in de praktijk vooral behoefte te bestaan aan algemene regels die betrekking hebben op de fase die juist vooraf gaat aan de betalingsbeschikking. Tot welk moment kan bijvoorbeeld een terugvorderingsbesluit worden genomen, en kan over de periode tot dat besluit wettelijke rente in rekening worden gebracht? Dit zijn vragen waarop titel 4.4 Awb geen antwoord geeft.⁵⁶⁶

Algemene toepassing

Over het streven om één, algemene regeling te treffen voor de afwikkeling van bestuursrechtelijke geldschulden kan het onderzoeksteam kort zijn: dit kan nauwelijks geslaagd worden genoemd. Waar titel 4.4 Awb zelf al op diverse plaatsen nadere regeling aan de bijzondere (materiële) wetgever overlaat, wordt de uniformiteit temeer doorkruist door de vele bijzondere wetten die (buiten de bepalingen van titel 4.4 Awb om) de geldschuldentitel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren en afwijkende regelingen geven. Een van de respondenten verzuchtte: 'Afwijken lijkt wel de norm'.

⁵⁶⁵ Par. 4.3.4 en 4.8.2.

⁵⁶⁶ Par. 4.8.4 en 4.8.5.

Artikel 4:124 Awb maakt expliciet dat de wetgever de invordering langs civielrechtelijke weg bewust heeft laten bestaan naast en in aanvulling op de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Niet zichtbaar in de Awb, maar voor de praktijk veel belangrijker is de fiscale invordering op grond van de Invorderingswet 1990 (en de Leidraad invordering). Niet alleen de omvang van de invordering van rijksbelastingen, maar ook het feit dat in veel bijzondere wetten de Invorderingswet 1990 van toepassing wordt verklaard, maakt de fiscale invordering tot een geduchte concurrent van de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Bestuursorganen die vóór 1 juli 2009 al met de Invorderingswet 1990 werkten, zijn doorgaans redelijk tevreden over dit regime en blijken weinig genegen om over te stappen naar het 'algemene' regime van de geldschuldentitel. Sterker, binnen gemeenten, waar beide regimes naast elkaar bestaan, lijkt er een voorkeur te bestaan voor het fiscale regime en worden initiatieven ontplooid om de gemeentelijke incassopraktijk integraal bij de gemeentelijke belastingdienst en deurwaarder onder te brengen. Als de regering van titel 4.4 Awb echt een algemene regeling wil maken, zou zij er goed aan doen te onderzoeken welke lessen getrokken kunnen worden uit de fiscale invorderingspraktijk. Tevens kan dan aandacht besteed worden aan de uiteenlopende regimes ('staffels') die in de civiele, bestuursrechtelijke respectievelijk fiscale praktijk van toepassing zijn voor de bepaling van de in rekening te brengen incassokosten.⁵⁶⁷

Voor burgers ten slotte, lijkt de uniformiteit weinig te hebben gebracht. Het probleem van de burger in financiële nood is, zo blijkt uit de interviews, veel meer gelegen in de grote diversiteit aan (overheids)schuldeisers, met ieder hun eigen aanpak en het gebrek aan overleg en afstemming tussen hen, dan in het gebrek aan uniformiteit van het toepasselijke recht. Rechtsbijstandverleners vergelijken de overheid-schuldeiser wel met een veelkoppig monster met weinig inlevingsvermogen. Wij komen hier in paragraaf 8.4 nog op terug.

8.3 Duidelijkheid

Titel 4.4 Awb beoogt naast uniformiteit ook duidelijkheid te scheppen. De gedachte is dat één, algemeen toepasbare regeling waarin bestaande rechtspraak is verwerkt en die de verhouding tot het Burgerlijk Wetboek beschrijft, zowel bestuursorganen als burgers duidelijkheid verschaft over het toepasselijke recht. Is die duidelijkheid inderdaad gerealiseerd? Deels.

Inderdaad vindt de praktijk de bepalingen van titel 4.4 Awb op zichzelf duidelijk en goed toepasbaar. Weliswaar zijn er wat overgangsrechtelijke perikelen geweest, maar de rechtspraak heeft daar vrij snel duidelijkheid kunnen brengen. Deze duidelijkheid veronderstelt echter wel bekendheid met de regeling en de rechtspraak daarover. Daar schort het aan, zo hebben de interviews, rechtspraak en

⁵⁶⁷ Zie par. 4.7.3.

geraadpleegde bestuursdocumenten duidelijk gemaakt. In de praktijk blijkt de geldschuldentitel zowel bij bestuursorganen als rechters tamelijk onbekend: men past deze ten onrechte niet toe of maakt geen gebruik van de mogelijkheden die hij biedt (dwangbevel, verrekening). Wat daarbij niet helpt, is het in de vorige paragraaf gesignaleerde gebrek aan uniformiteit. Doordat de vóór 1 juli 2009 bestaande regimes (civiel, fiscaal) zijn blijven bestaan, lijken veel bestuursorganen de daarbij behorende bestuurspraktijk van vóór 1 juli 2009 te hebben voortgezet. Zij hebben dat kunnen doen, omdat ook bij burgers en rechters de veranderingen per die datum maar in beperkte mate zijn doorgedrongen. Evident is dat ook de vele afwijkingen van titel 4.4 Awb in bijzondere wetgeving niet bijdragen aan de duidelijkheid en kenbaarheid van het toepasselijke recht. Een in het oog springend voorbeeld hiervan is de regeling voor de dwangsom in afdeling 5.3.2 Awb, waarvan de invorderingsbeschikking, de verbeurte van rechtswege en de korte-verjaringstermijn in combinatie met beperkte stuitingsmogelijkheden niet goed aansluiten op titel 4.4 Awb. Verder kan EU-wetgeving de geldschuldenregeling doorkruisen zonder dat dit kenbaar is uit de Awb zelf.⁵⁶⁸

Als bestuursorganen het bestaan van titel 4.4 Awb onderkennen en het lukt deze regeling correct toe te passen, blijkt het gebrek aan duidelijkheid hem met name te zitten in het ontbreken van voor de praktijk relevante bepalingen. Dit is aan het slot van het onderdeel 'reikwijdte' in de vorige paragraaf al toegelicht.

8.4 Efficiëntie

Uit de parlementaire geschiedenis blijkt dat men van de vierde tranche ook efficiëntievoordelen verwachtte, met name in het invorderingstraject. Daaraan zouden bijdragen:

- a. de uniformering
- b. de algemene dwangbevelbevoegdheid
- c. de concentratie van rechtsbescherming bij de bestuursrechter

Deze drie elementen bespreken wij achtereenvolgens.

Uniformering

De parlementaire geschiedenis koppelt het – reeds besproken – streven naar uniformering mede aan de opstap naar eventuele rijksbrede incasso, uit te voeren door het CJIB. Vermeld is al dat de uniformering van het toepasselijke recht maar matig is geslaagd. Op dat vlak lijkt nog wel enig werk nodig alvorens de efficiencyvoordelen van rijksbrede incasso benut kunnen worden. Niettemin blijkt

⁵⁶⁸ Zie par. 3.2.3.

er wel behoefte te bestaan aan institutionele uniformering. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat men de gemeentelijke belastingdienst graag inzet als gemeentebrede, exclusieve incassodienst.⁵⁶⁹ Dit zou een goedkopere, eenvoudigere en flexibelere incassopraktijk opleveren. Deurwaarders lijken dit streven in zoverre te onderschrijven dat ook zij gebrekkige informatie-uitwisseling signaleren binnen gemeenten en tussen de deurwaarders die gemeenten inschakelen. Institutionele uniformering kan ook tegemoet komen aan de klacht van de rechtsbijstandverleners over de overheid als schuldeiser in vele gedaanten; gedaanten die bovendien niet afstemmen, noch rekening houden met elkaar. Niettemin plaatsen zij wel kanttekeningen bij de bestaande voorstellen op dit punt. Met een rijksbrede incassodienst is nog geen overheidsbrede incassodienst gecreëerd en de vrees bestaat dat juist gemeenten met de lastige incasso's blijven zitten. Bovendien maken zij zich zorgen over ingrijpende bevoegdheden die het nieuwe CJIB zou krijgen.

Algemene dwangbevelbevoegdheid

De algemene dwangbevelbevoegdheid zou bijdragen aan de efficiency, omdat deze in de plaats komt van vele, onderling verschillende dwangbevelregelingen (efficiency door uniformering en duidelijkheid) en geen dure incassoprocedure bij de civiele rechter nodig is. Deze gedachte verdient relativering, omdat de wetgever zoveel uitzonderingen op de dwangbevelbevoegdheid nodig achtte, dat is gekozen voor een 'nee, tenzij' (of: 'ja, mits') systeem: de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel bestaat alleen als daarvoor een specifieke wettelijke grondslag is. In zaken waarin de financiële belangen groot zijn, heeft de wetgever vaak afgezien van deze mogelijkheid, of bijzondere rechtsbescherming gehandhaafd in de vorm van een verzetsprocedure met schorsende werking. De rechtsbescherming van de burger heeft het hier dus gewonnen van het efficiëncystreven. Op een aantal terreinen (subsidierecht, sociaal-zekerheidsrecht, handhavingsrecht) is echter wel gekozen voor een algemene dwangbevelbevoegdheid en bestuursorganen waarderen dat ook als een efficiëntieverbetering. Er moet dan wel van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt. In de praktijk wordt de vordering echter nog regelmatig, zonder nadere toelichting, ter incasso overdragen aan een gerechtsdeurwaarder. Opmerkelijk is dat deurwaarders de efficiencywinst op dit vlak relativeren. Zij melden dat in het gros van de zaken de dwangbevelbevoegdheid ook al vóór 1 juli 2009 bestond.

⁵⁶⁹ Zie par. 4.9 en par. 5.5.1.

Concentratie van rechtsbescherming

De concentratie van rechtsbescherming wordt in het algemeen positief gewaardeerd als een efficiëntieverhogende maatregel, mits deze correct wordt toegepast. In paragraaf 8.5 gaan wij daar apart op in.

8.5 Rechtsbescherming

Omdat titel 4.4 Awb nieuwe beschikkingen heeft geïntroduceerd met bijbehorende, geconcentreerde rechtsbescherming door de bestuursrechter, alsmede afschaffing van de verzetsprocedure bij de civiele rechter, heeft het onderzoeksteam onderzocht welke gevolgen dit heeft gehad voor de rechtsbescherming van de burger. Waar het verdwijnen van de 'knip' tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter bij de afwikkeling van bestuursrechtelijke geldschulden algemeen als een verbetering wordt gezien, was met name de vraag of de 'stapeling' van beschikkingen waarin titel 4.4 Awb voorziet, niet opnieuw tot gefragmenteerde rechtsbescherming zou leiden. De regering stelde dit probleem te hebben ondervangen door te voorzien in geconcentreerde rechtsbescherming, en zij lijkt daarin gelijk te hebben gekregen. De concentratiebepalingen (met name 4:125, 5:31c en 5:39 Awb) worden in de praktijk eigenlijk zonder uitzondering positief gewaardeerd. Concentratie scheelt de belanghebbende tijd (hij hoeft niet wederom een bestuurlijke voorprocedure te volgen), verwarring (het geschil over één rechtsbetrekking ligt niet tegelijkertijd bij twee of meer instanties) en geld (de bestuursrechter vraagt voor de toetsing van de nevenbeschikking geen extra griffierecht).

Toch zijn er wel enige kanttekeningen te plaatsen.

Ten eerste is de concentratie niet onbeperkt. De bijkomende beschikking moet van hetzelfde bestuursorgaan afkomstig zijn, genoemd zijn in artikel 4:125 Awb en de belanghebbende dient de beschikking bovendien te betwisten. Deze laatste eis heeft tot nogal wat onduidelijkheid en jurisprudentie geleid. De indruk bestaat dat veel rechtshulpverleners 'voor de zekerheid' ook bezwaar maken tegen nevenbeschikkingen, dit om te voorkomen dat deze onaantastbaar worden omdat 'betwisting' niet duidelijk genoeg heeft plaatsgevonden. Omdat bestuursorganen zich soms onvoldoende bewust zijn van de plicht tot concentreren, heeft de Afdeling een herinnerings- en een informatieplicht in het leven geroepen. Dit zou de processuele rechtszekerheid ten goede komen en de kenbaarheid van het bestaan van nevenbeschikkingen vergroten. Tegelijkertijd ervaren rechters het als een probleem dat zij bij partijen die daaromtrent niets hebben aangevoerd, moeten 'vissen' naar het bestaan van mogelijke nevenbeschikkingen en een eventuele betwisting daarvan. Zij ervaren dit als het treden buiten de grenzen van het geschil. Mogelijk lopen de opvattingen over de rol van de rechter hier enigszins uiteen.

Ten tweede ondervangt concentratie niet het –in de praktijk gevoelde – probleem van de formele rechtskracht. Een burger die nalaat tijdig bezwaar te maken tegen de betalingsbeschikking, kan deze niet alsnog betwisten in een procedure tegen een nevenbeschikking of in een executiegeschil. Een tardief bezwaar tegen een last onder dwangsom is evenzeer fataal, deze wordt niet alsnog 'meegeconcentreerd' in een procedure tegen de invorderingsbeschikking. Hetzelfde geldt voor de intrekings- en daaropvolgende terugvorderingsbesluiten. Wij komen hier in paragraaf 8.7 nog op terug.

Tot slot kan worden gemeld dat door de concentratiebepaling soms de bezwaarprocedure, met de daarin vereiste doelmatigheidstoets, wordt overgeslagen. Met name voor besluiten inzake uitstel van betaling en kwijtschelding kan dat een gemis zijn voor de burger.

8.6 Administratieve lasten

Tijdens de parlementaire behandeling van de vierde tranche van de Awb heeft met name de VNG zorgen geuit over een toename van bestuurslasten door het zogenaamde 'stapelen' van beschikkingen. De Minister heeft deze zorg terecht gerelativeerd. Bestuursorganen, deurwaarders noch rechters maken melding van een permanente verhoging van de bestuurslasten. Wel hebben er enige verschuivingen plaatsgevonden. Het duidelijkst is dit in de rechterlijke macht, waar het 'afschaffen' van de verzetsprocedure tot overheveling van rechtsvragen naar de bestuursrechter heeft geleid, hetgeen met name merkbaar is in het handhavingsrecht. Daarentegen lijkt de werkverdeling tussen bestuursorganen en gerechtsdeurwaarders niet te zijn gewijzigd. Dat zou kunnen veranderen als de gehele gemeentelijke incassopraktijk wordt ondergebracht bij de gemeentelijke belastingdienst (inclusief de gemeentelijke belastingdeurwaarder), iets wat sommige gemeenten graag zouden zien.

Wel heeft de invoering van titel 4.4 Awb geleid tot eenmalige lastendruk bij bestuursorganen en (in mindere mate) deurwaarders wegens de noodzakelijke aanpassingen van ICT-systemen. Ook de relatieve onbekendheid met de regeling veroorzaakt bij tijd en wijle eenmalige lastendruk, wanneer bijvoorbeeld een bezwaar- of beroepsprocedure tot de conclusie noopt dat de bestaande procedures en werkwijzen aanpassing behoeven.

Het effect van de concentratie van rechtsbescherming op de lastendruk ten slotte, wordt algemeen beschouwd als positief. Daarbij past echter de kanttekening dat dit veronderstelt dat de concentratiebepalingen correct worden toegepast, hetgeen in de praktijk niet steeds het geval blijkt.

8.7 Specifieke onderwerpen

In deze paragraaf vatten wij de belangrijkste knelpunten samen met betrekking tot specifieke onderdelen van de geldschuldenregeling. Wij houden daarbij de opzet van titel 4.4 Awb aan.

*Inhoud betalingsbeschikking (4:87 Awb)*⁵⁷⁰

Artikel 4:87 Awb bepaalt dat de betalingsbeschikking in elk geval dient te vermelden de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen moet worden betaald. Dat betekent dat het niet nodig is de burger erop te wijzen wat de gevolgen zijn van niet-tijdige betaling. Uit de interviews is gebleken dat het verstandig is de burger daar wel op te wijzen, om onbegrip en onnodige procedures over bijvoorbeeld wettelijke rente te voorkomen. Bovendien komt het nu veel voor dat burgers pas opkomen tegen de terugvordering of zelfs invordering. Vaak heeft de onderliggende beschikking (intrekking subsidie/uitkering, last onder dwangsom) op dat moment reeds formele rechtskracht gekregen. Dit leidt voor burgers tot frustraties en voor bestuursorganen en rechters tot bezwaarschriften en beroepsprocedures die niet tot succes kunnen leiden. Aan te bevelen is om in titel 4.4 Awb te bepalen dat de betalingsbeschikking toelicht welke gevolgen aan niet-tijdige betaling zijn verbonden.

*Verrekening (4:93 Awb)*⁵⁷¹

De regels over verrekening van geldschulden zijn duidelijk: verrekening is slechts mogelijkheid voor zover de bevoegdheid daartoe in een wettelijk voorschrift is opgenomen (art. 4:93 Awb). Toch trekt dit onderwerp in de interviews veel aandacht. Bestuursorganen vinden het frustrerend dat er niet meer verrekeningsbevoegdheden in wettelijke voorschriften zijn opgenomen. Zij voeren vaak meerdere regelingen uit die onderling geen verrekeningsmogelijkheid kennen. Van de rechtshulpverleners komt een duidelijke waarschuwing voor de bevoegdheid om schulden met lopende voorschotten te verrekenen, een bevoegdheid waarvan vooral de fiscus gebruik maakt. Nu lopende voorschotten vaak worden meegerekend in draagkrachtberekeningen heeft het stopzetten daarvan in de praktijk vaak tot gevolg dat de beslagvrije voet niet worden gerespecteerd. Bovendien lopen verschillende 'overheden' elkaar met verrekeningsbesluiten in de weg: door verrekeningen verandert de draagkracht van burgers waarop afbetalingsregelingen met andere bestuursorganen zijn gebaseerd. Voor veel burgers is dit optreden van bestuursorganen als onderdeel van 'de overheid' terwijl men net een afbetalingsregeling heeft getroffen met een ander bestuursorgaan

⁵⁷⁰ Par. 4.2.2 en 4.9.

⁵⁷¹ Par. 4.3.4 en 4.9.

(door de burger ook beschouwd als 'de overheid') onbegrijpelijk. In dit licht verdient het aanbeveling te streven naar een overheidsbrede incassodienst met zorgvuldig doordachte bevoegdheden.

Uitstel van betaling en kwijtschelding (4:94 Awb)⁵⁷²

Een onderwerp dat minstens zoveel aandacht kreeg in de interviews is de beschikking tot uitstel van betaling. Daarvoor geeft artikel 4:94 Awb enkele procedurele bepalingen. Niet geregeld is in welke gevallen er uitstel van betaling kan worden gegeven. Aan materiële normen is in de praktijk echter dringend behoefte. Datzelfde geldt voor regels over kwijtschelding, waarover titel 4.4 Awb evenmin regels bevat. In beide gevallen betreft het overigens een bewuste keuze van de wetgever die deze onderwerpen geschikter vond voor regeling door de bijzondere wetgever. Nu de Invorderingswet 1990 met bijbehorende Leidraad invordering 2008 deze regelingen wel bevatten, is het begrijpelijk dat de uitvoeringspraktijk regelmatig de voorkeur geeft aan fiscale invordering, met name omdat de Leidraad in de praktijk redelijk bevredigend werkt volgens verschillende partijen. De Leidraad zou in dat licht een inspiratiebron kunnen zijn voor de afwikkeling van niet-fiscale geldschulden.

Opschorten bevoorschotting (4:96 Awb)⁵⁷³

Opmerkelijk is dat een bevoegdheid tot het stopzetten van de voorschotbetaling (zoals bijv. opgenomen in de Awir en de subsidietitel van de Awb) niet in artikel 4:96 Awb is opgenomen. De (bestuurs) praktijk noemt dit een gemiste kans. Het biedt bestuursorganen de mogelijkheid om wanneer zij onregelmatigheden vermoeden de betaling stop te zetten zonder nog een definitief oordeel te hoeven geven over de rechtspositie van de geadresseerde van het besluit.

Wettelijke rente (afdeling 4.4.2 Awb)⁵⁷⁴

Wat betreft de bepalingen over de wettelijke rente zijn de signalen niet eenduidig. Bestuursorganen geven soms aan geen enkel probleem te zien, maar soms ook dat van rentevordering wordt afgezien omdat de berekening te ingewikkeld zou zijn of de in te vorderen bedragen te klein ten opzichte van de te innen bedragen. Verder wordt aangegeven dat een betalende burger en een verbeterde relatie tussen bestuur en burger niet onder druk moet worden gezet met een rentebesluit. Het nemen van een rentebesikking achteraf is qua berekening het meest eenvoudig, maar bestuursorganen ervaren dit als niet chic. In geval van grotere bedragen zijn rentevorderingen overigens wel gebruikelijk en in die gevallen is het aan te bevelen de burger vooraf te informeren over de gevolgen van betalingsverzuim. Dit geldt in het bijzonder voor uitstel van betaling, gedurende welk uitstel de

⁵⁷² Par. 4.3.5, 4.8.2 en 4.9.

⁵⁷³ Par. 4.4, 4.8.3 en 4.9.

⁵⁷⁴ Par. 4.5, 4.8.5 en 4.9.

wettelijke rente als hoofdregel doorloopt, en voor de verbeurte van dwangsommen van rechtswege, waardoor de burger mogelijk niet beseft dat hij in betalingsverzuim is. Zo een informatieplicht zou ook in de wet opgenomen kunnen worden.

Wat in de praktijk niet altijd duidelijk is, is dat titel 4.4 Awb geen bevoegdheid biedt tot het vorderen van rente over onverschuldigd betaalde gelden over de periode dat zij (onterecht) bij de burger verbleven. Afdeling 4.4.2 ziet slechts op rente na verzuim omdat te laat wordt terugbetaald. Voor de eerstgenoemde rente is een apart wettelijk voorschrift nodig in de bijzondere wet, hetgeen de geraadpleegde bestuursorganen frustreert.

Verjaring en stuiting (afdeling 4.4.3 Awb)⁵⁷⁵

Verjaring speelt met name een rol bij invordering van dwangsommen, gelet op de afwijkende, korte verjaringstermijn van 1 jaar (5:35). De praktijkproblemen zijn hier met name het gevolg van de beperkte, limitatieve stuitingsmogelijkheden. Soms leidt dit ertoe dat de invorderingsbevoegdheid onbedoeld verjaart, in andere gevallen dwingt het de overheid om aan te manen ter voorkoming van verjaring, terwijl een concrete wens tot invordering (nog) niet bestaat. De positie van derden lijkt hierbij over het hoofd te zijn gezien. Zij hebben geen juridische mogelijkheid om te voorkomen dat de bevoegdheid tot invordering van verbeurde dwangsommen, bedoeld of onbedoeld, verjaart. Nu de invorderingsbeschikking juist in het leven is geroepen ter versterking van de positie van derden, ligt het in de rede dat de wettelijke regeling op dit punt wordt aangevuld, bijvoorbeeld met de bepaling dat de verjaring wordt verlengd vanaf het moment dat de invorderingsbeschikking (ongeacht haar inhoud) is genomen totdat deze onherroepelijk is geworden.

Aanmaning en invordering bij dwangbevel (afdeling 4.4.4 Awb)⁵⁷⁶

In het oog springt dat het invorderingsproces in de praktijk soms behoorlijk afwijkt van het wettelijke systeem. De oorzaak daarvan is deels onbekendheid met de geldschuldentitel, maar soms ook een bewuste keuze. De voorkeur wordt dan gegeven aan het afwikkelen van de relatie met de debiteur zonder (of naast) formele beschikkingen en dwangbevelen. Voorbeelden van deze 'informele invordering' zijn het zenden van informatieve brieven en van facturen, het in rekeningen brengen (en ook weer kwijtschelden) van rente en kosten zonder formeel besluit en het treffen van een betalingsregeling, die een combinatie kan zijn van de onderwerpen hoofdsom, rente, kosten, verrekening, uitstel en kwijtschelding. Deurwaarders en bestuursorganen vinden deze informele route vaak praktischer en ook beter voor de relatie met de burger. De rechtspraak heeft echter

⁵⁷⁵ Par. 4.6, 4.9 en 5.7.

⁵⁷⁶ Par. 4.7 en 4.9.

moeite om dergelijke arrangementen onder te brengen in het besluitmodel van de Awb, als het tot een procedure komt. In de literatuur wordt wel bepleit om deze informele afwikkeling een plaats te geven in de wet.

*Geconcentreerde rechtsbescherming (artikel 4:125, 5:31c en 5:39 Awb)*⁵⁷⁷

In paragraaf 8.5 is al beschreven dat het daadwerkelijk in de praktijk brengen van de concentratiebepalingen nog wel eens lastig blijkt. Overwogen zou kunnen worden op dit punt méér voorlichting te geven aan bestuursorganen of zelfs de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geïntroduceerde herinneringsplicht en informatieplicht wettelijk vast te leggen.

*Verbeurte en invordering van dwangsommen (Afdeling 5.3.2 Awb)*⁵⁷⁸

De van titel 4.4 Awb afwijkende regeling voor de verbeurte en invordering van dwangsommen heeft tot discussie in de literatuur geleid, terwijl uit interviews blijkt dat ook de praktijk met deze materie worstelt. Gemeenten raken soms pas door een juridische procedure op de hoogte van de noodzaak een invorderingsbeschikking te nemen teneinde de bevoegdheid tot aanmaning en dwanginvordering uit te kunnen oefenen. Tegelijkertijd beseffen burgers vaak niet dat, als niet binnen de begunstigingstermijn aan de last wordt voldaan, de verplichting tot betaling van verbeurde dwangsommen van rechtswege ontstaat, ook als het bestuursorgaan hen daarover niet informeert. Dat klemmt met name in gevallen waarin de burger meent aan de last te hebben voldaan en het bestuursorgaan pas (veel) later een invorderingsbeschikking neemt. In dat licht zou – ter voorlichting van burgers en bestuursorganen – artikel 5:32a Awb aangevuld kunnen worden met de bepaling dat een last onder dwangsom vermeldt dat dwangsommen na afloop van de begunstigingstermijn van rechtswege worden verbeurd, dat de overtreder bij niet-betaling na zes weken in verzuim geraakt en dat de verschuldigde dwangsommen, rente en kosten bij invorderingsbeschikking worden vastgesteld. Een verder gaande aanpassing zou zijn om artikel 5:37 Awb om te vormen tot een betalingsbeschikking in de zin van titel 4.4 Awb, in die zin dat het bestuursorgaan het bedrag van de verbeurde dwangsommen bij beschikking vaststelt, waarna het regime van titel 4.4 Awb voor de afwikkeling van deze geldschuld onverkort kan worden toegepast.

8.8 Slotbalans

Heeft de invoering van titel 4.4 Awb al met al gebracht wat de betrokkenen ervan hoopten en verwachtten? Zoals zo vaak moet het antwoord luiden: gedeeltelijk. Waar de rechtsbescherming van

⁵⁷⁷ Par. 6.2.3 en 6.3.3.

⁵⁷⁸ Par. 5.7.

burgers (in elk geval op papier) is verbeterd door het verdwijnen van 'de knip' tussen het beroep bij de bestuursrechter en het verzet bij de burgerlijke rechter, is het streven naar één, uniforme regeling maar zeer ten dele succesvol geweest. Het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering, alsmede de vele afwijkingen in bijzondere wetten doen afbreuk aan die uniformiteit en relativeren de beoogde eenvoudige toepasbaarheid van de – op zichzelf als duidelijk ervaren – geldschuldentitel. In het streven naar eenvoud en uniformiteit is er nog wel wat terrein te winnen.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de invoering van titel 4.4 Awb tamelijk geruisloos is verlopen. Protesten uit de praktijk en kritiek in de literatuur zijn beperkt gebleven en ook de gepubliceerde rechtspraak legt geen grote problemen aan de dag. Aan deze geruisloze invoering zit een keerzijde. De regeling voor de bestuursrechtelijke geldschulden is maar matig bekend, ook bij bestuursorganen en rechters. Bovendien heeft het onderzoeksteam de indruk dat veel van de onderliggende problematiek, die van de burger in betalingsmoeilijkheden, zich aan de waarneming onttrekt. De betrokken burgers hebben vaak onvoldoende kennis en middelen en de betrokken bedragen zijn te klein om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de waarborgen die titel 4.4 Awb biedt, de (geconcentreerde) rechtsbescherming daaronder begrepen. Voorlichting aan de betrokken bestuursorganen, de coördinatie van invordering door verschillende overheden, wettelijke of beleidsregels omtrent (de mate van) verrekening, kwijtschelding en invordering en – last but not least – de wettelijke verplichting voor bestuursorganen om burgers in de betalingsbeschikking voor te lichten over de gevolgen van niet-betaling, zijn enkele mogelijkheden die zouden kunnen bijdragen aan het aanpakken van deze onderliggende problematiek.

9 SAMENVATTING

9.1 Inleiding

In dit rapport wordt verslag gedaan van een breed onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling van de Algemene wet bestuursrecht (hierna: Awb) in de praktijk. Deze regeling is opgenomen in titel 4.4 Awb die op 1 juli 2009 als onderdeel van de Vierde tranche van de Awb in werking is getreden.

Titel 4.4 Awb bevat algemene regels over bestuursrechtelijke geldschulden. Het gaat onder meer om regels over de vaststelling van een bestuursrechtelijke verplichting tot betaling van een geldsom, over de gevolgen van het niet voldoen aan die verplichting, over de betaling van bestuursrechtelijke geldschulden en de eventuele invordering daarvan. De algemene regels van titel 4.4 Awb gelden grotendeels zowel voor geldschulden van de burger *aan* de overheid (bijvoorbeeld heffingen, boetes en verbeurde dwangsommen), als voor schulden *van* de overheid aan de burger (zoals verstrekte uitkeringen en subsidies).

Het voornemen van de wetgever om te komen tot een algemene regeling op dit vlak, bestond reeds lang. Door het ontbreken van een algemene publiekrechtelijke regeling voor geldschulden moest in de praktijk regelmatig worden terugvallen op regels uit het privaatrecht, waarbij onzeker was of deze zich leenden voor overeenkomstige toepassing. Dat leidde tot rechtsonzekerheid. Verder bleken de bijzondere bestuursrechtelijke regelingen die er wel waren op dit gebied verbrokkeld; zij vertoonden onderling veel onverklaarbare verschillen. Aanvankelijk was de wetgever gericht op het regelen van de rechtsbescherming bij het invorderen van dwangsommen door de overheid. Uiteindelijk heeft titel 4.4 Awb een ruimere opzet gekregen. Volgens de regering bestond er behoefte aan een regeling met een ruimer bereik. Bovendien vond de regering dat de invordering van geldschulden niet goed los kon worden geregeld van daarmee samenhangende onderwerpen, zoals betalingstermijnen, wettelijke rente en verjaring.

De breed opgezette, algemene regeling van titel 4.4 Awb heeft daarmee potentieel een enorme reikwijdte gekregen, niet alleen omdat daarin veel onderwerpen zijn geregeld, maar ook omdat het hoofdonderwerp dat zij regelt, de bestuursrechtelijke geldschuld, in de rechtspraak een grote omvang en variëteit kent. De regeling betreft bovendien een onderwerp dat voor grote groepen burgers van potentieel belang is; bijna iedere burger onderhoudt wel financiële relaties met de overheid. Het is om die reden dat de gevolgen van de inwerkingtreding van deze nieuwe regeling in

kaart zijn gebracht. Het onderzoek is verricht in opdracht van het ministerie van Veiligheid en Justitie (WODC).

9.2 Onderzoeksopzet

Onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek was om de werking van titel 4.4 van de Algemene wet bestuursrecht inzake bestuursrechtelijke geldschulden in de rechtspraktijk te evalueren. Daartoe zijn vier onderzoeksvragen geformuleerd.

- a. Hoe werken de bepalingen van titel 4.4 van de Awb in de praktijk en welke eventuele knelpunten doen zich daarbij voor?
- b. Voldoet titel 4.4 Awb daarmee aan de bij de totstandkoming van deze titel in de wetgeschiedenis geformuleerde doelstellingen?
- c. Welke gevolgen heeft titel 4.4 van de Awb voor de rechtsbescherming van betrokkenen, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van titel 4.4 van de Awb?
- d. Is de regeldruk voor betrokkenen, berekend als de mate van (administratieve) lasten voor burgers, bedrijven, bestuursorganen en andere betrokkenen, toegenomen?

Onderzoeksmethoden

Om deze vragen te kunnen beantwoorden is zowel klassiek juridisch als empirisch onderzoek uitgevoerd. Eerst heeft een desk study plaatsgevonden waarbinnen wetgeving, literatuur en jurisprudentie over bestuursrechtelijke geldschulden in kaart zijn gebracht. Daarna zijn zes casestudy's uitgevoerd, waarin de bijzondere wetgeving en de uitvoeringspraktijk op verschillende rechtsgebieden gedetailleerd is onderzocht en beschreven. Drie daarvan – te weten de uitvoeringspraktijk van de Kansspelautoriteit, het Centraal Justitieel Incassobureau en de gemeentelijk handhavingspraktijk van de gemeenten Rotterdam en Alphen aan den Rijn – hadden een focus op geldschulden aan de overheid. In de andere drie casestudy's – met betrekking tot de Wet werk en bijstand, de Algemene wet inkomensafhankelijke regelingen en het subsidierecht – lag het accent op bestuursrechtelijke geldschulden van de overheid aan de burger. Deze casestudy's leverden een schat aan informatie op over de werking van titel 4.4 Awb in de praktijk.

Verder zijn er interviews gehouden met ervaringsdeskundigen en experts, waaronder (ambtenaren van) bestuursorganen die betrokken zijn bij geldschulden die werden geselecteerd voor de zes casestudy's, bestuursrechters, civiele rechters, deurwaarders en rechtshulpverleners. Ten slotte zijn

de eerste analyses van de uitkomsten van het onderzoek (inclusief casestudy's en interviews) in de vorm van een conceptrapport voorgelegd aan een breed samengestelde 'focusgroep' om een evenwichtige presentatie van de onderzoeksresultaten te waarborgen.

Specifiek voor de berekening van de administratieve lasten die samenhangen met de uitvoering van de geldschuldenregeling hebben de onderzoekers, naar analogie van de administratieve lastendrukmeting bij bedrijven, het standaard kostenmodel (SKM) ingezet. Deze methode bleek maar in beperkte mate toepasbaar, omdat titel 4.4 Awb niet (rechtstreeks) nieuwe informatieverplichtingen voor burgers meebrengt. Ook voor het meten van bestuurslasten is het SKM ingezet. Helaas werd al snel duidelijk dat bestuursorganen nauwelijks over kwantitatieve informatie beschikken. Daarom hebben de onderzoekers zich noodgedwongen beperkt tot het meten van de subjectieve lastendruk.

9.3 Opzet rapport

De langs deze wegen verkregen onderzoeksdata zijn op de volgende wijze in het onderhavige onderzoeksrapport verwerkt. Na een inleidend hoofdstuk, is een tweede hoofdstuk opgenomen waarin de doelstellingen die de Awb-wetgever met de geldschuldenregeling wilde bereiken worden beschreven. Daarna is de opzet, inhoud en reikwijdte van de regeling besproken. Om die geordend de revue te kunnen laten passeren zijn de bepalingen van titel 4.4 Awb in samenhangende clusters ingedeeld. Het gaat (in hoofdstuk 3) om de volgende thema's: a) ontstaan en vaststelling van een bestuursrechtelijke geldschuld, b) betaling van een bestuursrechtelijke geldschuld, c) voorschotten, d) verzuim en wettelijke rente, e) verjaring, f) aanmaning en invordering bij dwangbevel. Daarna is ingezoomd op knelpunten die waren geconstateerd (hoofdstuk 4). Dat deel is afgesloten met een (beknopte) voorlopige analyse van de werking van de geldschuldenregeling in de rechtspraak (paragraaf 4.9). In hoofdstuk 5 zijn de casestudy's uitgewerkt. In hoofdstuk 6 is vervolgens apart aandacht besteed aan artikel 4:125 Awb en de daarmee samenhangende bepalingen die voorzien in concentratie van rechtsbescherming. In hoofdstuk 7 zijn de bevindingen ten aanzien van de administratieve lasten in kaart gebracht. Het onderzoeksrapport is afgesloten met hoofdstuk 8, waarin uiteindelijk op basis van alle onderzoeksdata een zo compleet mogelijk beeld werd geschetst van de werking van titel 4.4 Awb in de praktijk.

9.4 Onderzoeksresultaten - doelstellingen

Om de veelheid aan bevindingen geordend te presenteren is in het concluderende achtste hoofdstuk van het onderzoeksrapport teruggegrepen op de vier onderzoeksvragen die hierboven zijn weergegeven. De eerste twee vragen zijn min of meer samengenomen door de geconstateerde

knelpunten te relateren aan de in de wetsgeschiedenis geformuleerde doelstellingen van de geldschuldenregeling: uniformiteit, duidelijkheid en efficiëntie.

Uniformering

Wat betreft de uniformering is vastgesteld dat de Awb-wetgever maar matig is geslaagd in zijn doelstelling. Hoewel de Raad van State adviseerde de geldschuldentitel te beperken tot een regeling voor de invordering van schulden aan de overheid, heeft de wetgever gekozen voor een (veel) bredere reikwijdte. Ten eerste is de regeling uitgebreid tot het gehele traject van het vaststellen van de betalingsbeschikking tot de dwanginvordering, met name voor die onderwerpen waar het nodig was duidelijkheid te bieden over de (al dan niet) overeenkomstige toepassing van het Burgerlijk Wetboek. Ten tweede heeft de regeling ook betrekking op geldschulden van de overheid.

Deze verruimde reikwijdte is goed te begrijpen in het licht van het algemene streven naar uniformering van de Awb-wetgever. Het advies van de Raad van State lijkt echter meer op de praktijk toegesneden. Weliswaar heeft de wetgever over de afwikkeling van geldschulden van de overheid op enkele punten duidelijkheid gecreëerd (de beschikking van artikel 4:88, derde lid, Awb, de bevoorschotting in artikel 4:95 Awb en de wettelijke rente in de artikelen 4:98 en 4:100 Awb), de relevantie daarvan voor de praktijk lijkt gering. Bij de onderzoekers bestaat op grond van de interviews althans niet de indruk dat de betrokkenen op deze punten vóór de invoering van titel 4.4 Awb met serieuze problemen kampten. De bepalingen van de regeling worden nauwelijks toegepast in geschillen over geldschulden van de overheid.

Waar het betreft geldschulden aan de overheid blijkt de praktijk inderdaad voor de invordering (in brede zin, daaronder dus begrepen verrekening, uitstel en kwijtschelding) het meest behoefte te hebben aan algemene regels. Op dat punt had titel 4.4 Awb juist gedetailleerder mogen zijn. Met name *materiële* normen over de uitoefening van invorderingsbevoegdheden in brede zin, bijvoorbeeld met betrekking tot verrekeningsbesluiten en besluiten inzake betalingsregelingen en kwijtschelding, worden node gemist. De Leidraad Invordering 2008 wordt door de praktijk genoemd als mogelijke inspiratiebron voor deze onderwerpen. Ook is geconstateerd dat er in de praktijk behoefte bestaat aan algemene regels die betrekking hebben op de fase voor het nemen van een betalingsbeschikking. Onduidelijk is bijvoorbeeld tot welk moment een terugvorderingsbesluit kan worden genomen als bijzondere bepalingen daaromtrent ontbreken. Verder is er behoefte aan een algemene bevoegdheid tot het in rekening brengen van wettelijke rente over de periode waarin gelden onterecht bij een burger verbleven. Dit zijn onderwerpen die in titel 4.4 Awb ontbreken.

De geldschuldenregeling heeft dus een zeer breed bereik en werkt op een groot terrein uniformerend, maar lang niet alle bepalingen van titel 4.4 Awb blijken voor de rechtspraktijk (erg) relevant. Bovendien ontbreken onderwerpen die in de praktijk tot hoofdbreken leiden.

Daar komt bij dat het onderzoeksteam heeft moeten concluderen dat de beoogde uniformiteit ook om andere redenen niet is bereikt. Titel 4.4 Awb laat zelf op diverse plaatsen nadere regeling aan de bijzondere (materiële) wetgever over. Dat is in Awb-verband overigens niet ongebruikelijk, maar het doet afbreuk aan de gewenste uniformiteit. Problematisch in dit verband is verder dat de vele bijzondere wetten (buiten de mogelijkheden tot afwijken die titel 4.4 Awb zelf biedt om) de geldschuldentitel geheel of gedeeltelijk buiten toepassing verklaren en afwijkende regelingen geven. Afwijken lijkt welhaast de norm voor de bijzondere wetgever.

Dat kan voor een deel worden verklaard door het feit dat de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling enkele stevige concurrenten heeft. Artikel 4:124 Awb maakt expliciet dat de wetgever de invordering langs civielrechtelijke weg bewust heeft laten bestaan naast en in aanvulling op de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Dat heeft soms tot gevolg gehad dat bestuursorganen (als gevolg van hoge werkdruk, koudwatervrees enz.) de invorderingspraktijk bij het oude hebben gelaten. Niet zichtbaar in de Awb, maar voor de praktijk veel belangrijker is de fiscale invordering op grond van de Invorderingswet 1990 (en de Leidraad invordering). Niet alleen de omvang van de invordering van rijksbelastingen, maar ook het feit dat in veel bijzondere wetten de Invorderingswet 1990 van toepassing wordt verklaard, maakt de fiscale invordering tot de geduchte concurrent van de invordering krachtens titel 4.4 Awb. Bestuursorganen die vóór 1 juli 2009 al met de Invorderingswet 1990 werkten, zijn doorgaans redelijk tevreden over dit regime en blijken weinig genegen om over te stappen naar het "algemene" regime van de geldschuldentitel. Sterker, binnen gemeenten, waar beide regimes naast elkaar bestaan, lijkt er een voorkeur te bestaan voor het fiscale regime en worden initiatieven ontplooid om de gemeentelijke incassopraktijk integraal bij de gemeentelijke belastingdienst en de eigen (belasting)deurwaarder onder te brengen. Als de regering van titel 4.4 Awb echt een algemene regeling wil maken, zou zij er goed aan doen te onderzoeken welke lessen getrokken kunnen worden uit de fiscale invorderingspraktijk. Tevens kan dan aandacht besteed worden aan de uiteenlopende regimes ('staffels') die in de civiele, bestuursrechtelijke respectievelijk fiscale praktijk van toepassing zijn voor de bepaling van de in rekening te brengen incassokosten

In het onderhavige onderzoek is verder gebleken dat het invorderingsproces soms bewust 'informeel' wordt ingericht. Bestuursorganen en deurwaarders geven er soms de voorkeur aan om de relatie met de debiteur zonder (of naast) formele beschikkingen en dwangbevelen af te wikkelen;

dat zou soms praktischer zijn en ook beter zijn voor de relatie met de burger. De rechtspraak heeft echter moeite om dergelijke arrangementen onder te brengen in het besluitmodel van de Awb, als het tot een procedure komt.

Voor burgers ten slotte, lijkt de uniformiteit weinig te hebben gebracht. Het probleem van de burger in financiële nood is, zo blijkt uit de interviews, veel meer gelegen in de grote diversiteit aan (overheids)schuldeisers, met ieder hun eigen aanpak en het gebrek aan onderling overleg en afstemming, dan in het gebrek aan uniformiteit van het toepasselijke recht. Rechtsbijstandverleners vergelijken de overheid-schuldeiser wel met een veelkoppig monster met weinig inlevingsvermogen. Bepalingen over onderwerpen die voor burgers van groot belang zijn, bijvoorbeeld over de materiële aspecten van verrekeningsbesluiten, over uitstel van betaling en kwijtschelding, ontbreken.

Duidelijkheid

De wetgever heeft met titel 4.4 Awb ook beoogd duidelijkheid te scheppen. De gedachte was dat één, algemeen toepasbare regeling waarin bestaande rechtspraak is verwerkt en die de verhouding tot het Burgerlijk Wetboek beschrijft, zowel aan bestuursorganen als burgers duidelijkheid verschaft over het toepasselijke recht.

Die duidelijkheid is binnen dit onderzoek deels gerealiseerd gebleken. De praktijk blijkt de bepalingen van titel 4.4 Awb op zichzelf als duidelijk en goed toepasbaar te beoordelen. Weliswaar zijn er wat overgangsrechtelijke perikelen geweest, maar de rechtspraak heeft daar vrij snel duidelijkheid kunnen brengen. Deze duidelijkheid veronderstelt echter wel bekendheid met de regeling en de rechtspraak daarover. Daar schort het aan, zo hebben de interviews, rechtspraak en geraadpleegde bestuursdocumenten duidelijk gemaakt. In de praktijk blijkt de geldschuldentitel zowel bij bestuursorganen als rechters tamelijk onbekend: men past deze ten onrechte niet toe of maakt geen gebruik van de mogelijkheden die de titel biedt (dwangbevel, verrekening). Wat daarbij zeker niet helpt, is het eerder gesignaleerde gebrek aan uniformiteit. Doordat de vóór 1 juli 2009 bestaande regimes (civiel, fiscaal) zijn blijven bestaan, lijken veel bestuursorganen de daarbij behorende bestuurspraktijk van vóór 1 juli 2009 te hebben voortgezet. Zij hebben dat ook kunnen doen, omdat ook bij burgers en rechters de veranderingen per die datum maar in beperkte mate zijn doorgedrongen.

Evident is dat ook de vele afwijkingen van titel 4.4 Awb in bijzondere wetgeving niet bijdragen aan de duidelijkheid en kenbaarheid van het toepasselijke recht. Een in het oog springend voorbeeld hiervan is de regeling voor de dwangsom in afdeling 5.3.2 Awb. Daarin wordt, nota bene in de Awb zelf, de invorderingsbeschikking, de verbeurte van rechtswege en de korte verjaringstermijn in combinatie

met beperkte stuitingsmogelijkheden geregeld op een wijze die niet goed aansluit op titel 4.4 Awb. Verder kan EU-wetgeving de toepassing van de geldschuldenregeling doorkruisen, een probleem dat overigens speelt voor alle nationale regels van bestuursrecht.

Als bestuursorganen wel bekend zijn met het bestaan en de toepasselijkheid van titel 4.4 Awb, blijken de resterende onduidelijkheden met name te liggen op gebieden waar algemene bepalingen over bestuursrechtelijke geldschulden ontbreken, zoals hiervoor werd behandeld. Onduidelijkheden voor burgers over de geldende regels blijken vaak terug te voeren op de communicatie. Zij blijken beschikkingen over bestuursrechtelijke geldschulden vaak lastig te kunnen duiden en zijn niet thuis in de wereld van de getrapte besluitvorming en de leer van de formele rechtskracht van besluiten. Rechtshulpverleners benadrukken dat in besluiten zou moeten worden gewezen op de consequenties van het niet voldoen aan verplichtingen die uit die besluiten voortvloeien en op de consequentie van het niet tijdig bezwaar maken tegen besluiten.

Efficiëntie

Een derde doelstelling van de Awb-wetgever met titel 4.4 Awb was het realiseren van efficiëntievoordelen, met name in het invorderingstraject. Daaraan zouden met name de uniformering van de rechtsregels, de algemene dwangbevelbevoegdheid en de concentratie van rechtsbescherming bij de bestuursrechter bijdragen.

De parlementaire geschiedenis koppelt het – reeds besproken – streven naar uniformering mede aan de opstap naar eventuele rijksbrede incasso, uit te voeren door het Centraal Justitieel Incassobureau (CJIB). Vermeld is al dat de uniformering van het toepasselijke recht maar matig is geslaagd. Er zal dus nog heel wat werk moeten worden verzet alvorens de efficiencyvoordelen van rijksbrede incasso benut kunnen worden. Niettemin blijkt er wel behoefte te bestaan aan institutionele uniformering. Uit de interviews met gemeenten blijkt dat men de gemeentelijke belastingdienst graag inzet als gemeentebrede, exclusieve incassodienst. Dit zou een goedkopere, eenvoudigere en flexibelere incassopraktijk opleveren. Deurwaarders lijken dit streven in zoverre te onderschrijven dat ook zij gebrekkige informatie-uitwisseling signaleren binnen gemeenten en tussen de deurwaarders die gemeenten inschakelen. Institutionele uniformering kan ook tegemoet komen aan de klacht van de rechtsbijstandverleners over de overheid als schuldeiser in vele gedaanten; gedaanten die bovendien niet afstemmen, noch rekening houden met elkaar. Voor de burger levert dat een onoverzichtelijke situatie op. Niettemin plaatsen zij wel kanttekeningen bij de bestaande voorstellen op dit punt. Met een rijksbrede incassodienst is nog geen overheidsbrede incassodienst gecreëerd en de vrees bestaat dat juist gemeenten met de lastige incasso's blijven zitten. Bovendien maken zij zich zorgen over ingrijpende bevoegdheden die het nieuwe CJIB zou krijgen.

De algemene dwangbevelbevoegdheid zou bijdragen aan de efficiency, omdat deze in de plaats komt van vele, onderling verschillende dwangbevelregelingen (efficiency door uniformering en duidelijkheid) en geen dure incassoprocedure bij de civiele rechter meer nodig is. Daarbij moet worden vermeld dat is gekozen voor het systeem dat de bevoegdheid tot invordering bij dwangbevel alleen bestaat als daarvoor een specifieke wettelijke grondslag bestaat. In zaken waarin de financiële belangen groot zijn, heeft de wetgever vaak afgezien van deze mogelijkheid, of bijzondere rechtsbescherming gehandhaafd in de vorm van een verzetsprocedure met schorsende werking. Daar heeft de rechtsbescherming voor de burger het hier dus gewonnen van het efficiëncystreven. Op een aantal brede rechtsterreinen (subsidierecht, sociaal-zekerheidsrecht, handhavingsrecht) is echter wel gekozen voor een algemene dwangbevelbevoegdheid en bestuursorganen waarderen dat als een efficiëntieverbetering. Er moet dan wel van deze bevoegdheid gebruik worden gemaakt. In de praktijk wordt de vordering echter nog regelmatig, zonder nadere toelichting, ter incasso overdragen aan een gerechtsdeurwaarder. Opmerkelijk is dat deurwaarders de efficiencywinst op dit vlak relativeren. Zij melden dat in het gros van de zaken de dwangbevelbevoegdheid ook al vóór 1 juli 2009 bestond.

De concentratie van de rechtsbescherming ten slotte zou ook bijdragen aan de te bereiken efficiëntiewinst. Dat onderwerp komt als aparte onderzoeksvraag in de navolgende paragraaf aan bod.

9.5 Onderzoeksresultaten - rechtsbescherming

Omdat met titel 4.4 Awb nieuwe beschikkingen werden geïntroduceerd, met bijbehorende, geconcentreerde rechtsbescherming door de bestuursrechter, alsmede afschaffing van de verzetsprocedure bij de civiele rechter, is in dit onderzoek bekeken welke gevolgen dat heeft gehad voor de rechtsbescherming van de burger.

Waar het verdwijnen van de 'knip' tussen bestuursrechter en burgerlijke rechter bij de afwikkeling van bestuursrechtelijke geldschulden in het algemeen als een verbetering wordt gezien, was met name de vraag of de 'stapeling' van beschikkingen waarin titel 4.4 Awb voorziet, niet opnieuw tot gefragmenteerde rechtsbescherming zou leiden. De regering stelde dit probleem te hebben ondervangen door te voorzien in geconcentreerde rechtsbescherming, en zij lijkt daarin gelijk te hebben gekregen. De concentratiebepalingen (met name 4:125, 5:31c en 5:39 Awb) worden in de praktijk eigenlijk zonder uitzondering positief gewaardeerd. Concentratie scheelt de belanghebbende tijd; hij hoeft immers niet opnieuw een bestuurlijke voorprocedure te volgen. Wel mist hij daardoor ook de doelmatigheidstoets in de bezwaarfase, die juist bij bijkomende beschikkingen (bijvoorbeeld bij besluiten inzake uitstel van betaling en kwijtschelding) van belang kan zijn. Verder bespaart een

concentratiebepaling de burger doorgaans verwarring (het geschil over één rechtsbetrekking ligt niet tegelijkertijd bij twee of meer instanties) en geld (de bestuursrechter vraagt voor de toetsing van de nevenbeschikking geen extra griffierecht).

Toch zijn ook enige kanttekeningen geplaatst. De concentratiemogelijkheden zijn niet onbeperkt (bijkomende beschikkingen moeten bijvoorbeeld van hetzelfde bestuursorgaan afkomstig zijn) en de belanghebbende dient bijkomende beschikkingen nog steeds 'te betwisten'. Deze laatste eis heeft tot nogal wat onduidelijkheid en jurisprudentie geleid en de indruk bestaat dat veel rechtshulpverleners 'voor de zekerheid' nog steeds ook bezwaar maken tegen nevenbeschikkingen. Omdat bestuursorganen zich soms onvoldoende bewust zijn van de plicht tot concentreren, heeft de Afdeling een herinnerings- en een informatieplicht in het leven geroepen. Dit zou de processuele rechtszekerheid ten goede komen en de kenbaarheid van het bestaan van nevenbeschikkingen vergroten. Deze jurisprudentie lijkt nog niet erg bekend bij de eerstelijns rechters. Overwogen zou kunnen worden op dit punt meer voorlichting te geven aan bestuursorganen of zelfs de door de Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State geïntroduceerde herinneringsplicht en informatieplicht wettelijk vast te leggen.

Belangrijk is verder dat de concentratiemogelijkheid niet het – in de praktijk gevoelde – probleem van de formele rechtskracht ondervangt. Een burger die nalaat tijdig bezwaar te maken tegen de betalingsbeschikking, kan deze niet alsnog betwisten in een procedure tegen een invorderingsbeschikking, een nevenbeschikking of in een executiegeschil.

9.6 Onderzoeksresultaten - administratieve lasten

Tijdens de parlementaire behandeling van de vierde tranche van de Awb heeft met name de Vereniging van Nederlandse Gemeenten zorgen geuit over een toename van bestuurslasten door het zogenaamde 'stapelen' van beschikkingen. De minister heeft deze zorg, blijkens het onderhavige onderzoek terecht, gerelativeerd. Bestuursorganen, deurwaarders noch rechters maken melding van een permanente verhoging van de bestuurslasten. Wel hebben er enige verschuivingen plaatsgevonden. Het meest duidelijk is dit zichtbaar dit binnen de rechterlijke macht, waar het 'afschaffen' van de verzetsprocedure tot overheveling van rechtsvragen naar de bestuursrechter heeft geleid. Dat is met name merkbaar in het handhavingsrecht. Daarentegen lijkt de werkverdeling tussen bestuursorganen en gerechtsdeurwaarders nauwelijks te zijn gewijzigd.

Wel heeft de invoering van titel 4.4 Awb geleid tot eenmalige lastendruk bij bestuursorganen en (in mindere mate) deurwaarders wegens de noodzakelijke aanpassingen van ICT-systemen en het bijscholen van ambtenaren. Ook de relatieve onbekendheid met de regeling veroorzaakt bij tijd en

wijle eenmalige lastendruk, wanneer bijvoorbeeld een bezwaar- of beroepsprocedure tot de conclusie noopt dat de bestaande procedures en werkwijzen aanpassing behoeven. Deze eenmalige lastendruk mag niet worden onderschat, in sommige gevallen is dat de hoofdreden gebleken voor de bijzondere wetgever om niet aan te sluiten bij titel 4.4 Awb, maar om te blijven bij ‘oude en vertrouwde’ invorderingsregels.

9.7 Onderzoeksresultaten - specifieke knelpunten

Tot slot is in het concluderende hoofdstuk 8 van dit onderzoek aandacht gevraagd voor specifieke knelpunten die samenhangen met betrekking tot specifieke onderdelen van de geldschuldenregeling, waarvan belangrijkste hieronder zijn samengevat.

Over de gewenste inhoud van betalingsbeschikkingen bestaat discussie. Artikel 4:87 Awb bepaalt dat de betalingsbeschikking in elk geval dient te vermelden de te betalen geldsom en de termijn waarbinnen moet worden betaald. Dat betekent dat het niet nodig is de burger erop te wijzen wat de gevolgen zijn van niet-tijdige betaling en van het niet tijdig opkomen tegen de beschikking indien men het daarmee niet eens is. Uit de interviews is gebleken dat het verstandig is de burger daar wel op te wijzen, om onbegrip, frustratie en onnodige en kansloze procedures te voorkomen. In dat kader is aanbevolen om in titel 4.4 Awb te bepalen dat de betalingsbeschikking toelicht welke gevolgen aan niet-tijdige betaling zijn verbonden. Eenzelfde soort pleidooi is gehouden voor andere beschikkingen zoals de beschikking tot uitstel van betaling, gedurende welk uitstel de wettelijke rente als hoofdregel doorloopt, en dwangsbesluiten; het is door de verbeurte van rechtswege voor de burger niet altijd duidelijk dat hij in betalingsverzuim is.

Verder kwam de verrekeningsbeschikking aan bod. Verrekening is slechts mogelijkheid voor zover de bevoegdheid daartoe in een wettelijk voorschrift is opgenomen (art. 4:93 Awb). Hoewel de regel duidelijk is trekt dit onderwerp in de interviews veel aandacht. Bestuursorganen vinden het frustrerend dat er niet meer verrekeningsbevoegdheden in wettelijke voorschriften zijn opgenomen. Zij voeren vaak meerdere regelingen uit die onderling geen verrekeningsmogelijkheid kennen. Van de rechtshulpverleners komt een duidelijke waarschuwing voor de bevoegdheid om schulden met lopende voorschotten te verrekenen, een bevoegdheid waarvan vooral de fiscus gebruik maakt. Nu lopende voorschotten vaak worden meegerekend in draagkrachtberekeningen heeft het stopzetten daarvan in de praktijk vaak tot gevolg dat de beslagvrije voet niet wordt gerespecteerd. Bovendien lopen verschillende overheden elkaar met verrekeningsbesluiten in de weg: door verrekeningen verandert de draagkracht van burgers waarop afbetalingsregelingen met andere bestuursorganen zijn gebaseerd. Voor veel burgers is dit optreden van bestuursorganen als onderdeel van ‘de overheid’, terwijl men net een afbetalingsregeling heeft getroffen met een ander bestuursorgaan

(door de burger ook beschouwd als 'de overheid'), onbegrijpelijk. Het verdient aanbeveling te streven naar een overheidsbrede incassodienst met zorgvuldig doordachte bevoegdheden.

Ook beschikkingen inzake uitstel van betaling en kwijtschelding kregen veel aandacht in de interviews. Daarvoor geeft artikel 4:94 Awb slechts enkele procedurele bepalingen, een bewuste keuze van de wetgever die het regelen van deze onderwerpen een taak voor de bijzondere wetgever vond. De praktijk heeft dringend behoefte aan materiële normen. Nu de Invorderingswet 1990 met bijbehorende Leidraad invordering 2008 deze regelingen wel bevatten, is het begrijpelijk dat de uitvoeringspraktijk regelmatig de voorkeur geeft aan fiscale invordering, met name omdat de Leidraad in de praktijk redelijk bevredigend werkt volgens verschillende partijen.

Verder werd geconcludeerd dat er een bevoegdheid tot het stopzetten van de voorschotbetaling (zoals bijv. opgenomen in de Awir en de subsidietitel van de Awb) in artikel 4:96 Awb zou kunnen worden opgenomen. Deze bevoegdheid biedt bestuursorganen de mogelijkheid om, wanneer zij onregelmatigheden vermoeden, de betaling stop te zetten zonder direct een definitief oordeel te moeten geven over de rechtspositie van de geadresseerde van het besluit. Ook hebben bestuursorganen behoefte aan een algemene bevoegdheid tot het vorderen van rente over onverschuldigd betaalde gelden over de periode dat zij (onterecht) bij de burger verbleven. Afdeling 4.4.2 ziet slechts op rente na verzuim omdat te laat wordt terugbetaald. Voor de eerstgenoemde rente is een apart wettelijk voorschrift nodig in de bijzondere wet, die nogal eens ontbreekt.

Verjaring vormt een belangrijke kwestie bij invordering van dwangsommen, gelet op de afwijkende, korte verjaringstermijn van 1 jaar (art. 5:35 Awb). De praktijkproblemen zijn hier met name het gevolg van de beperkte, limitatieve stuitingsmogelijkheden. Soms leidt dit ertoe dat de invorderingsbevoegdheid onbedoeld verjaart, in andere gevallen dwingt het de overheid om aan te manen ter voorkoming van verjaring, terwijl een concrete wens tot invordering (nog) niet bestaat. De positie van derden lijkt hierbij door de wetgever over het hoofd te zijn gezien. Zij hebben geen juridische mogelijkheid om te voorkomen dat de bevoegdheid tot het invorderen van verbeurde dwangsommen, bedoeld of onbedoeld, verjaart. Nu de invorderingsbeschikking juist in het leven is geroepen ter versterking van de positie van derden, ligt het in de rede dat de wettelijke regeling op dit punt wordt aangevuld, bijvoorbeeld met de bepaling dat de verjaring wordt verlengd vanaf het moment dat de invorderingsbeschikking (ongeacht haar inhoud) is genomen totdat deze onherroepelijk is geworden.

De van titel 4.4 Awb afwijkende regeling voor de verbeurde en invordering van dwangsommen heeft tot discussie in de literatuur geleid, terwijl uit interviews blijkt dat ook de praktijk met deze materie worstelt. Gemeenten raken soms pas door een juridische procedure op de hoogte van de noodzaak

een invorderingsbeschikking te nemen teneinde de bevoegdheid tot aanmaning en dwanginvordering uit te kunnen oefenen. Tegelijkertijd beseffen burgers vaak niet dat, als niet binnen de begunstigingstermijn aan de last wordt voldaan, de verplichting tot betaling van verbeurde dwangsommen van rechtswege ontstaat, ook als het bestuursorgaan hen daarover niet informeert. Dat klemmt met name in gevallen waarin de burger meent aan de last te hebben voldaan en het bestuursorgaan pas (veel) later een invorderingsbeschikking neemt. In dat licht zou – ter voorlichting van burgers en bestuursorganen – artikel 5:32a Awb aangevuld kunnen worden met de bepaling dat een last onder dwangsom vermeldt dat dwangsommen na afloop van de begunstigingstermijn van rechtswege worden verbeurd, dat de overtreder bij niet-betaling na zes weken in verzuim geraakt en dat de verschuldigde dwangsommen, rente en kosten bij invorderingsbeschikking worden vastgesteld. Een verdergaande aanpassing zou zijn om artikel 5:37 Awb om te vormen tot een betalingsbeschikking in de zin van titel 4.4 Awb, in die zin dat het bestuursorgaan het bedrag van de verbeurde dwangsommen bij beschikking vaststelt, waarna het regime van titel 4.4 Awb voor de afwikkeling van deze geldschuld onverkort kan worden toegepast.

9.8 Slotbalans

Heeft de invoering van titel 4.4 Awb al met al gebracht wat de betrokkenen ervan hoopten en verwachtten? Zoals zo vaak moet het antwoord op grond van de onderzoeksresultaten luiden: gedeeltelijk. Er is een algemene regeling met een zeer breed bereik ontworpen, maar die regeling wordt beslist niet op alle bestuursrechtelijke geldschulden toegepast. Het naast elkaar bestaan van civiel-, bestuurs- en fiscaalrechtelijke invordering, alsmede de vele afwijkingen in bijzondere wetten doen afbreuk aan de uniformiteit en relativeren de beoogde eenvoudige toepasbaarheid van de – op zichzelf als duidelijk ervaren – geldschuldentitel. In het streven naar eenvoud en uniformiteit valt nog veel terrein te winnen. Waar de rechtsbescherming van burgers (in elk geval op papier) is verbeterd door het verdwijnen van 'de knip' tussen het beroep bij de bestuursrechter en het verzet bij de burgerlijke rechter, geven rechtshulpverleners eensgezind aan dat de belangrijkste problemen rond bestuursrechtelijke geldschulden van burgers op andere terreinen liggen, terreinen die titel 4.4 Awb niet, of slechts procedureel regelt.

Tegelijkertijd kan worden vastgesteld dat de invoering van titel 4.4 Awb tamelijk geruisloos is verlopen. Protesten uit de praktijk en kritiek in de literatuur zijn beperkt gebleven en ook de gepubliceerde rechtspraak legt geen grote problemen aan de dag. Aan deze geruisloze invoering zit een keerzijde. De regeling voor de bestuursrechtelijke geldschulden is maar matig bekend, ook bij bestuursorganen en rechters. Bovendien heeft het onderzoeksteam de indruk dat de onderliggende problematiek van de burger in betalingsmoeilijkheden zich aan de waarneming onttrekt. De

betrokken burgers hebben vaak onvoldoende kennis en middelen en de betrokken bedragen zijn te klein om daadwerkelijk gebruik te kunnen maken van de waarborgen die titel 4.4 Awb biedt, de (geconcentreerde) rechtsbescherming daaronder begrepen. Voorlichting aan de betrokken bestuursorganen, de coördinatie van invordering door verschillende overheden, wettelijke of beleidsregels omtrent (de mate van) verrekening, kwijtschelding en invordering en – last but not least – de wettelijke verplichting voor bestuursorganen om burgers in de betalingsbeschikking voor te lichten over de gevolgen van niet-betaling, zijn enkele mogelijkheden die zouden kunnen bijdragen aan het aanpakken van deze onderliggende problematiek.

10 LITERATUUR

Asser/Hartkamp & Sieburgh 6-II 2009

A.S. Hartkamp & C.H. Sieburgh, Mr. C. Asser's Handleiding tot de beoefening van het Nederlands Burgerlijk Recht. 6. Verbintenissenrecht. Deel II. *De verbintenis in het algemeen*, tweede gedeelte, Deventer: Kluwer 2009.

Blomberg 2005

A.B. Blomberg, 'De gevolgen van de Vierde tranche Awb voor de handhavingspraktijk', *BR* 2005, 845.

Blomberg, Jurgens & Michiels 2001

A.B. Blomberg, G.T.M.J. Jurgens, F.C.M.A. Michiels, Handhaving van milieurecht onder de vierde tranche Awb, Den Haag (VROM) 2001

Van den Brink 2012

J.E. van den Brink, *De uitvoering van Europese subsidieregelingen in Nederland. Juridische knelpunten en uitdagingen* (diss. Leiden), Deventer: Kluwer 2012.

Van Buuren, Jurgens & Michiels 2011

P.J.J. van Buuren, G.T.J.M. Jurgens en F.C.M.A. Michiels, *Bestuursdwang en dwangsom*, Deventer: Kluwer 2011.

Daalder & Verhage 2004

E.J. Daalder en S. Verhage, Kroniek algemeen bestuursrecht', *NJB* 2004, p. 1597-1604.

Dieperink 2003

M.A.M. Dieperink, 'Omtrekken van een algemene regeling voor intrekken', in: C.H. Bangma, M. Dieperink en C.N.J. Kortmann, De vijfde tranche (Jonge-VAR-reeks 1), Den Haag 2003.

Engberts 2012

B.J. Engberts 2012, 'Wettelijke normering van buitengerechtelijke incassokosten', *Trema* 2012, p. 196-201.

Van de Griend & Weggeman 2005

B.J. van de Griend & A. Weggeman, 'Wetsvoorstel vierde tranche Awb', *NTB* 2005, 18.

Van Hees & Laurijssens 2000

J. van Hees & I. Laurijssens, 'Rondom wetsvoorstellen. Voorontwerp Algemene wet bestuursrecht, Vierde tranche', *AA* 2000, p. 150-159.

Van der Heide 2005

G.J. van der Heide, 'Bestuursrechtelijke geldschulden: enkele kanttekeningen bij titel 4.4 van de het wetsontwerp Vierde tranche Awb', *O&A* 2005, p. 10-19.

Heinrich, Batting & Veldhuis 2012

J.P. Heinrich, M.L. Batting & R.W. Veldhuis, 'Handhaving van bestuursrecht', *NTB* 2012, 41.

IJdema 2012

C.J. IJdema, 'De beslissing omtrent invordering van verbeurde dwangsommen in de praktijk', *Gst.* 2012, 119.

IJdema & Hoekstra 2009

C.J. IJdema & U.T. Hoekstra, 'Overgangssperikelen vierde tranche Awb bij de invordering van verbeurde dwangsommen en kosten van bestuursdwang', *Gst.* 2009, 129.

Jacobs 2012

M.J. Jacobs, 'Overgangsrecht in Nederlandse en Europese regelgeving', in M.J. Jacobs, H.E. Bröring, C.W. Backes, & M.R.T. Pauwels (eds.), *Tijd voor verandering. Over overgangsrecht* (VAR-reeks, 148), Den Haag: Boom juridische uitgevers 2012.

Jacobs 2011

M.J. Jacobs, 'Titel 4.4 van de Awb', in: P.J.J. van Buuren & T.C. Borman (red.), *Tekst & Commentaar, Algemene wet bestuursrecht*, zevende druk, Deventer: Kluwer 2011.

Jacobs 2009

Jacobs, *T&C Algemene wet bestuursrecht*, Deventer: Kluwer 2009.

Jans, Prechal & Widdershoven 2011

J.H. Jans, S. Prechal en R.J.G.M. Widdershoven, *Inleiding tot het Europees Bestuursrecht*, Nijmegen: Ars Aequi Libri 2011, p. 250-251.

Jansen 2004

O.J.D.M.L. Jansen, 'The system of international cooperation in administrative matters in relation to Regulation EC 1/2003', in: G. Dannecker en O.J.D.M.L. Jansen (red.), *Competition Law Sanctioning in the European Union*, Den Haag: Kluwer Law International 2004, p. 257-304.

Jongbloed 2009

A.W. Jongbloed, 'Executoriale titels: eenheid in verscheidenheid?', in: N.E.D. Faber e.a. (red.), *Knelpunten bij beslag en executie, serie onderneming en recht deel 49*, Deventer: Kluwer 2009, p. 611-640.

Kortmann 2011

C.N.J. Kortmann, 'Bestuursrechtelijke geldschulden, weer wat overheidsprivaatrecht in de Awb', *NTB* 2011, 9.

Langbroek 2012A

H.J.S.M. Langbroek, Nieuwe regels voor buitengerechtelijke kosten, *Advocatenblad* 2012, 7.

Langbroek 2012B

H.J.S.M. Langbroek, 'Buitengerechtelijke kosten; wat verandert er en hoe daar mee om te gaan?', *BER* 2012, 4.

Michiels 2012

F.C.M.A. Michiels, 'Bewegingen in het handhavingsrecht', *JBplus* 2012, p. 167-179.

Michiels 2009

F.C.M.A. Michiels, 'Europese samenwerking bij bestuurlijk sanctioneren. Over (de noodzaak van) wederzijdse erkenning en tenuitvoerlegging van bestuursrechtelijke sancties en maatregelen in Europa', in: R.A.J. van Gestel en J. van Schooten (red.), *Europa en de toekomst van de nationale wetgever*. Liber amoricum Philip Eijlander, Nijmegen: Wolf Legal Publishers 2009, p. 173-199.

Ministerie van BZK en EL&I 2011

'Wat en hoe te meten, Korte handleiding voor het meten van kosten van regeldruk voor bedrijven en burgers', versie 1.0 d.d. 26 april 2011, uitgave van de ministeries van EL&I en BZK

Neerhof & Schlössels 2000

A.R. Neerhof & R.J.N. Schlössels, 'De vierde tranche van de Algemene wet bestuursrecht en het ruimtelijk bestuursrecht', *BR* 2000, 10.

Nijenhof-Wolters 2013

M.I. Nijenhof-Wolters, Hoe om te gaan met buitengerechtelijke kosten?, *BB* 2013, 70.

Noordam & Vonk 2011

F. M. Noordam & G.J. Vonk, *Hoofdzaken socialezekerheidsrecht*, Deventer: Kluwer 2011.

Van Ommeren & Huisman 2013

F.J. van Ommeren & P.J. Huisman 2013, 'Van besluit naar rechtsbetrekking: een groeimodel', in: K.J. de Graaf, F.J. van Ommeren, P.J. Huisman & G.A. van der Veen (red.), *Het besluit voorbij* (VAR-reeks 2013, 150), Den Haag: BJu 2013, p. 11-42.

Den Ouden, Jacobs & Verheij 2011

W. den Ouden, M.J. Jacobs & N. Verheij, *Subsidierecht*, Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2011.

Pennarts 2006

H.F.T. Pennarts, *Subsidierecht; een handleiding voor de praktijk*, SDU Uitgevers 2006.

Pennings 2000

F.J.L. Pennings, 'De vierde tranche Awb en het socialezekerheidsrecht', *NJB* 2000, p. 1204-1208.

Du Perron 2000

C.E. du Perron, 'Bestuurlijke geldschulden in het voorontwerp Algemene wet bestuursrecht (vierde tranche), vergeleken met het Burgerlijk Wetboek', *NJB* 2000, p. 1178-1184.

Sanders 2013

T. Sanders, De invorderingsbeschikking – Een analyse van de knelpunten bij de invordering van dwangsommen onder de vierde tranche, *NTB* 2013, 25

Scheltema 2011

M.W. Scheltema, 'Het wetsvoorstel nadeelcompensatie en schadevergoeding bij onrechtmatige besluiten en de geldschuldenregeling in de Awb', *O&A* 2011, p. 120-127.

Scheltema 2010A

M.W. Scheltema, *Bestuursrechtelijke geldschulden*, Mastermonografieën Staats- en bestuursrecht, Deventer: Kluwer 2010.

Scheltema 2010B

M.W. Scheltema, 'Geldschulden in de Awb; een betere regeling?', in: T. Barkhuysen, W. den Ouden en J.E.M. Polak (red.), *Bestuursrecht harmoniseren: 15 jaar Awb*, BJU: Den Haag 2010, p. 535-553.

Scheltema & Scheltema 2008

M. Scheltema & M.W. Scheltema, *Gemeenschappelijk Recht. Wisselwerking tussen publiek- en privaatrecht*, Alphen a/d Rijn: Kluwer 2008.

Scheltema & Van Heukelom-Verhage 2008

M. Scheltema & S. van Heukelom-Verhage, 'Aanpassingswetgeving bij de vierde tranche; eenheidsstreven bereikt?', *NJB* 2008, 1322.

Scheltema 2006

M.W. Scheltema, 'Publiekrechtelijke geldschulden in het sociale zekerheids- en ambtenarenrecht', *JBPlus* 2006, 2.

Scheltema 2005

M.W. Scheltema, 'Publiekrechtelijke geldschulden', *NJB* 2005, 126, p. 1333.

Schreuder-Vlasblom 2011

M. Schreuder-Vlasblom, *Rechtsbescherming en de bestuurlijke voorprocedure*, Deventer: Kluwer 2011.

Schueler 2005

B.J. Schueler, 'Geldschulden tussen publiekrecht en privaatrecht. Schadebesluiten onder de vierde tranche', *O&A* 2005, 2.

Sluiter 2012

I. Sluiter, 'De geldschuldenregeling: een warm onthaal door de bestuursrechter!', *JBplus* 2012, 44.

Sluiter, Van den Broek & Timmer 2008

I. Sluiter, L.I. van den Broek en M.C. Timmer, 'De regeling voor bestuursrechtelijke geldschulden in de 4^e tranche Awb. Over de vragen die rijzen bij het uitvoeren van de regels voor invordering (van

verbeurde dwangsommen)', *Tijdschrift voor Financieel Recht* 2008, p. 424-431.

Spanjaard 2012

J.H.M. Spanjaard, 'Wet incassokosten: weinig nieuws onder de zon?', *ORP* 2012, 5.

Teunissen 2003

J.M.H.F. Teunissen, 'Verjaring bij publiekrechtelijke betalingsaanspraken uit onverschuldigde betaling', *Gst.* 2003, 7189.

Teunissen 1998

J.M.H.F. Teunissen, 'Verjaring en verval bij publiekrechtelijke geldvorderingen', *Gst.* 1998, 7085.

Thomas 2007

E. Thomas, 'Vierde tranche Algemene wet bestuursrecht (Awb): wat is de meerwaarde voor het fiscaal recht?', *FED* 2007, 12.

Verheij 2013

N. Verheij, 'Fiscale Eigenwijsheden', *NTB* 2013, 6.

Vermeulen 2007

H. Vermeulen, *Invordering van belastingsschulden: fiscaalrechtelijk, algemeen-bestuursrechtelijk of civielrechtelijk?* (diss. Amsterdam 2007).

Vermeulen 2005

H. Vermeulen, 'De geldsschuldenregeling in de vierde tranche Awb voor het belastingrecht', *WFR* 2005, 39.

Vetter, Tekstra & Wattel 2012

J.J. Vetter, A.J. Tekstra & P.J. Wattel, *Invordering van belastingen*, Deventer: Kluwer 2012.

Van der Vlucht, Van den Berg & Van Steenbergen 2013

Y.M. van der Vlucht, W.C.P. van den Berg & M.M. van Steenbergen, *In het krijt bij de overheid. Verstandig invorderen met oog voor maatschappelijke kosten*, De Nationale Ombudsman 2013, 003.

11 JURISPRUDENTIE

Hof van Justitie van de Europese Unie

HvJ EU 29 maart 2012, zaak C-564/10, AB 2012, 203, m.nt. Geleijnse & Den Ouden | 4.2.1
HvJ EU 21 december 2011, zaak C-465/10, AB 2013, 86, m.nt. Van den Brink | 4.2.1; 4.8.4
HvJ EU 5 mei 2011, gevoegde zaken C-201/10 en C-202/10 (*Ze Fu Vleischhandel*), AB 2011, 358, m.nt. Geleijnse & Den Ouden | 4.2.1; 4.6.5; 4.8.4; 5.10.4
HvJ EG 29 januari 2009 (*Vosding*), AB 2009, 91, m.nt. Ortlep, NJ 2009, 181, m.nt. Mok | 5.10.4

Hoge Raad

HR 20 april 2012, AB 2012, 215, m.nt. Van der Veen & Den Ouden | 5.10.4
HR 17 december 2010 (*All Round Shipping*), AB 2010, 25, m.nt. Van der Veen | 5.7.5
HR 13 juli 2010, NJ 2010, 462 | 5.5.4
HR 19 december 2008, AB 2009, 217, m.nt. Van der Veen | 3.6.1
HR 17 december 2004 (*Knorhof III*), AB 2005, 82, m.nt. Van Buuren, JB 2005, 33, m.nt. Lam | 5.7.5
HR 18 april 2003, AB 2003, 451, m.nt. Van Ommeren | 5.10.4
HR 28 juni 2002 (*Haarlemmermeer/Hashish*), AB 2003, 102, m.nt. Van Ommeren | 5.7.4
HR 28 juni 2002, AB 2003, 2, JB 2002, 265 | 3.6.1
HR 16 oktober 1998 (*Amev/Staat*), NJ 1999, 196 | 4.7.2
HR 28 mei 1993, NJ 1994, 435 | 3.3.2
HR 24 april 1992 (*Kuyt/Meas*), NJ 1993, 190
HR 25 oktober 1991, NJ 1992, 299 | 3.3.2
HR 18 december 1987, LJN AD0121 | 5.7.5
HR 16 mei 1986 (*Heesch/Van den Akker*), NJ 1986, 723, m.nt. Van der Scheltema | 5.7.5

Afdeling Bestuursrechtspraak Raad van State

ABRvS 2 oktober 2013, ECLI:NL:RVS:2013:1384 | 3.5; 4.5
ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:361 | 6.3.4
ABRvS 17 juli 2013, ECLI:NL:RVS:2013:343 | 6.3.4
ABRvS 20 juni 2013, ECLI:NL:RVS:2013:87 | 6.3.3
ABRvS 19 juni 2013, AB 2013, 285, m.nt. Sanders, JB 2013, 163 | 5.7.4; 6.3.4
ABRvS 12 juni 2013, AB 2013, 248, m.nt. Den Ouden | 5.10.4
ABRvS 10 april 2013, LJN BZ7670 | 3.6
ABRvS 20 maart 2013, LJN BZ4960 | 3.6
ABRvS 23 januari 2013, LJN BY9212 | 6.3.4
ABRvS 9 januari 2013, LJN BY8015 | 3.5
ABRvS 9 januari 2013, LJN BY7998 | 5.9.4
ABRvS 19 december 2012, AB 2013, 104, m.nt. Sanders | 5.7.4
ABRvS 19 september 2012, AB 2012, 399, m.nt. Sanders | 5.7.2; 5.7.4; 6.3.2
ABRvS 12 december 2012, LJN BY5907 | 5.9.4
ABRvS 12 december 2012, LJN BY5865 | 6.3.3
ABRvS 12 december 2012, JB 2013, 13 | 6.3.4
ABRvS 12 december 2012, LJN BY5884 | 6.3.3

ABRvS 12 december 2012, *LJN* BY5842 | 6.3.4

ABRvS 5 december 2012, *AB* 2013, 82, m.nt. Sanders | 4.6.2

ABRvS 5 december 2012, *AB* 2013, 54, m.nt. Sanders | 4.6.2; 4.6.5; 5.7.2; 5.7.4

ABRvS 28 november 2012, *LJN* BY4444 | 5.9.4

ABRvS 7 november 2012, *AB* 2013, 37, m.nt. Den Ouden | 4.8.3; 5.10.4

ABRvS 7 november 2012, *LJN* BY2457 | 5.9.4

ABRvS 3 oktober 2012, *LJN* BX8969 | 5.9.4

ABRvS 19 september 2012, *AB* 2012, 399, m.nt. Sanders | 5.7.2; 5.7.4; 6.3.2

ABRvS 19 september 2012, *JB* 2012, 243 | 6.3.3

ABRvS 25 juli 2012, *LJN* BX2571 | 6.3.3

ABRvS 11 juli 2012, *LJN* BX1811 | 6.3.3

ABRvS 11 juli 2012, *LJN* BX1062 | 5.9.4

ABRvS 13 juni 2012, *JM* 2012, 103, m.nt. Sanders | 6.2.3; 6.3.4

ABRvS 23 mei 2012, *LJN* BW6356 | 6.3.4

ABRvS 9 mei 2012, *LJN* BW5245 | 5.9.4

ABRvS 18 april 2012, *LJN* BW3043 | 6.3.3

ABRvS 4 april 2012, *LJN* BW0743 | 6.2.3; 6.3.3

ABRvS 21 maart 2012, *NJB* 2012, 925 | 3.2.3

ABRvS 8 februari 2012, *AB* 2012, 87, m.nt. Geleijnse & Den Ouden | 5.10.4

ABRvS 16 november 2011, *JB* 2012, 4, m.nt. Michiels 2012 | 4.6.4; 6.3.4

ABRvS 31 augustus 2011, *AB* 2012, 6, m.nt. Spijker & Van Tamelen | 5.10.4

ABRvS 17 augustus 2011, *LJN* BR5166 | 5.9.4

ABRvS 27 juli 2011, *AB* 2011, 348, m.nt. Vermeer | 3.6; 4.6.1

ABRvS 20 juli 2011 (*Veere*), *JB* 2011, 194, *AB* 2011, 363, m.nt. Vermeer | 6.3.3

ABRvS 13 juli 2011, *LJN* BR1420 | 5.9.4

ABRvS 13 juli 2011, *AB* 2011, 326, m.nt. De Waard | 6.3.2

ABRvS 6 juli 2011, *LJN* BR0492 | 5.9.4

ABRvS 1 juni 2011, *JB* 2011, 169 | 3.6.1

ABRvS 1 juni 2011, *AB* 2011, 296, m.nt. Lam, *Gst.* 2011, 83, m.nt. Maas-Cooymans | 3.2.3

ABRvS 2 maart 2011, *V-N* 2011, 19.25 | 5.9.4

ABRvS 16 februari 2011, *LJN* BP4723 | 5.9.4

ABRvS 20 oktober 2010, *LJN* BO1137 | 5.9.4

ABRvS 25 augustus 2010, *AB* 2011, 93, m.nt. Onrust | 3.3.4; 5.10.4

ABRvS 24 maart 2010, *Gst.* 2010, 73, m.nt. Boesveld | 3.2.3

ABRvS 13 januari 2010, *AB* 2010, 77, m.nt. Michiels | 3.2.3; 3.2.4

ABRvS 13 januari 2010, *AB* 2010, 54, m.nt. Michiels, *Gst.* 2010, 21, m.nt. Boesveld | 3.2.3

ABRvS 30 december 2009, *AB* 2010, 283, m.nt. Van den Brink & Den Ouden | 3.2.3; 5.10.4

ABRvS 16 december 2009, *Gst.* 2010, 13, m.nt. Boesveld | 3.2.3

Vz. ABRvS 17 november 2009, 200907508/2/M2 en 200907510/1/M1 | 3.2.3

ABRvS 12 november 2008, *AB* 2009, 237, m.nt. Den Ouden | 4.4

ABRvS 11 januari 2006, *AB* 2006, 208, m.nt. Den Ouden | 5.10.4

ABRvS 13 juli 2005, *AB* 2006, 178, m.nt. Verheij | 3.7.6; 4.8.2

ABRvS 11 mei 2005, *JB* 2005, 203 | 5.7.2

ABRvS 4 mei 2005, *AB* 2005, 395, m.nt. Den Ouden | 5.10.4

ABRvS 10 juli 2002, *JB* 2002, 268, *AB* 2003, 123, m.nt. NV, *Gst.* 2002, 7170, 3, m.nt. Teunissen | 5.10.4

ABRvS 4 april 2000, *AB* 2000, 250, m.nt. Verheij | 5.10.4
ABRvS 21 oktober 1996, *AB* 1996, 496, *JB* 1996, 232 | 5.10.3

College van Beroep voor het Bedrijfsleven

CBb 20 september 2013, ECLI:NL:CBB:2013:172 | 3.2.3
CBb 15 augustus 2013, ECLI:NL:CBB:20013:133 | 6.3.4
CBb 18 april 2013, *LJN* CA0592 | 6.3.3
CBb 22 juni 2012, *JB* 2012, 193 | 3.2.3; 6.3.3
CBb 6 juni 2012, *AB* 2012, 349, m.nt. Den Ouden | 4.4
CBb 25 april 2012, *NJB* 2012, 1189 | 3.2.3; 3.3.4; 5.10.4
CBb 19 april 2012, *LJN* BW4805 | 3.2.3
CBb 9 november 2011, *AB* 2012, 46, m.nt. Vermeer | 6.2.1; 6.3.4
CBb 27 april 2011, *AB* 2011, 190, m.nt. Spijker & Van Tamelen | 5.10.3; 5.10.4
CBb 1 oktober 2010, *LJN* BN9207 | 4.2.2
CBb 17 mei 2006, *AB* 2006, 313, m.nt. Duijkersloot | 5.10.4
CBb 18 december 2003, *AB* 2004, 91, m.nt. Van der Veen | 5.10.4
CBb 22 oktober 2003, *LJN* AN8141 | 5.10.4

Centrale Raad van Beroep

CRvB 8 oktober 2013, *USZ* 2013, 362 | 6.1
CRvB 1 augustus 2012, *AB* 2012, 347, m.nt. Tollenaar | 5.10.4
CRvB 18 juli 2012, *RSV* 2012, 268 | 3.4
CRvB 8 maart 2012, *AB* 2012, 235, m.nt. Koenraad | 6.1
CRvB 25 januari 2012, *JB* 2012, 57 | 3.5
CRvB 16 december 2011, *JB* 2012, 41 | 3.5
CRvB 28 oktober 2011, *LJN* BU2160 | 3.5
CRvB 15 juli 2010, *USZ* 2010, 254, m.nt. Red. | 3.4
CRvB 22 april 2010, *LJN* BM3726 | 5.10.4
CRvB 30 januari 2008, *AB* 2008, 222, m.nt. Den Ouden, *USZ* 2008, 99, m.nt. Van den Brink | 4.4; 5.10.4

Gerechtshof

Hof Leeuwarden 6 februari 2013, *LJN* BZ0609 | 5.5.4
Hof Leeuwarden 6 februari 2013, *LJN* BZ6010 | 554
Hof Leeuwarden op 15 juni 2012, *VR* 2012, 116 | 5.5.4
Hof Den Bosch 9 maart 2010, *RZA* 2010, 55 | 5.10.4

Rechtbank

Rb. Oost-Brabant 19 september 2013, ECLI:NL:RBOBR:2013:5135 | 6.3.4
Rb. Gelderland 11 juli 2013, ECLI:NL:RBGEL:2013:1567 | 5.7.4
Rb. Oost Nederland 26 februari 2013, 12.250 WWB | 6.3.2
Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, *LJN* BZ1085 | 6.3.3
Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, *LJN* BZ1083 | 6.3.3

Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, *LJN* BZ1080 | 6.3.3
 Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, *LJN* BZ1061 | 6.3.3
 Rb. Midden-Nederland 8 februari 2013, *LJN* BZ1056 | 6.3.3
 Rb. Roermond 15 november 2012, *LJN* BY3878 | 5.8.3
 Rb. Amsterdam 30 oktober 2012, *ECLI:NL:RBAMS:2012:6461* | 5.10.4
 Rb. Arnhem 23 oktober 2012, *LJN* BY2330 | 6.3.2
 Rb. Alkmaar 27 september 2012, *LJN* BY3319 | 6.3.3
 Rb. Rotterdam 28 juni 2012, *LJN* BW9825 | 6.3.3
 Rb. Alkmaar 14 juni 2012, *LJN* BW9392 | 3.7.5
 Rb. Arnhem 29 mei 2012, *AWB* 12/397 | 6.3.2
 Rb. Utrecht 13 april 2012, *SBR* 10/3617 | 6.3.2
 Rb. Utrecht 2 april 2012, *LJN* BW4360 | 3.3.5; 6.3.2
 Rb. Almelo 22 februari 2012, *LJN* BV7750 | 3.7.5
 Ktr. Amsterdam 9 februari 2012, *LJN* BV6243 | 5.5.4
 Rb. Rotterdam 17 november 2011, *LJN* BU4946 | 3.7.5
 Rb. Amsterdam 12 oktober 2011, *ECLI:NL:RBAMS:2011:7411* | 6.3.2
 Rb. Zwolle 1 september 2011, *LJN* BR6620 | 5.10.3
 Rb. Rotterdam 4 mei 2011, *LJN* BR3831 | 5.10.4
 Rb. Groningen 4 april 2011, *LJN* BQ8504 | 3.3.4
 Rb. Rotterdam 17 maart 2011, *LJN* BR1499 | 6.3.2
 Rb. Arnhem 10 maart 2011, *LJN* BP9263 | 6.3.2
 Rb. Den Haag 13 september 2010, *LJN* BN8606 | 5.10.4
 Vz. Rb. Utrecht 25 mei 2010, *AB* 2010, 174, m.nt. Michiels | 5.7.5
 Vz. Rb. Arnhem 26 april 2010, *LJN* BM6268 | 5.8.4
 Vz. Rb. Arnhem 5 januari 2010, *LJN* BK8731 | 5.8.4
 Rb. Utrecht 11 april 2007, *LJN* BA5429 | 3.7.6

12 BIJLAGE A - SAMENSTELLING VAN DE BEGELEIDINGSCOMMISSIE EN DE FOCUSGROEP

Begeleidingscommissie

Mr. dr. D. Brugman	Rechter, Rechtbank Rotterdam
Mr. E.C. van Ginkel	Projectbegeleider, Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum
Prof. mr. M.J. Jacobs	Raadadviseur sector staats- en bestuursrecht, Directie Wetgeving, Ministerie van Veiligheid en Justitie Bijzonder hoogleraar Europees bestuursrecht en openbaar bestuur, Maastricht University
Mr. R. Prins	Juridisch specialist, Directie Constitutionele Zaken en Wetgeving, Ministerie van Binnenlandse Zaken.
Prof. mr. M.W. Scheltema (voorzitter)	Bijzonder hoogleraar Enforcement Issues in Private Law, Erasmus Universiteit Rotterdam Advocaat, Partner, Pels Rijcken & Droogleever Fortuijn N.V.
Mr. H. Schippers	Onderzoeker, Adviescollege Toetsing Regeldruk
Prof. mr. H. Vermeulen	Hoogleraar Belastingrecht, Universiteit van Amsterdam
Dr. R.A. Visser	Universitair docent Criminologie, Universiteit Leiden

Focusgroep

W.J. Hendriks	Hoofd afdeling belastingen gemeente Nijmegen
Prof. mr. F.C.M.A. Michiels	Staatsraad (lid van de Afdeling bestuursrechtspraak) en hoogleraar bestuursrecht, i.h.b. handhavingsrecht, aan Tilburg University.
Mr. drs. I. Sluiter	Afdelingshoofd Pensioenbestuur en organisatie, De Nederlandsche Bank
Mr. A. Stehouwer	Substituut Ombudsman
Mr. J.M. Wisseborn	Jongejan Wisseborn Gerechtsdeurwaarders

Interviews casestudy's

Belastingdienst / Toeslagen	Manager Procesjurist
Centraal Justitieel Incassobureau	Adviseur Overheidsincasso Juridisch Beleidsmedewerker
Gemeente Alphen aan den Rijn	Jurist Handhaving Coördinator unit Bijstand, Afdeling Werk en Bijstand Juristen afdeling Wet Werk en Bijstand
Gemeente Rotterdam	Medewerkers BJI, Stadstoezicht en Gemeentebelastingen Unitmanager T&V (Kwartiermaker), Cluster Werk & Inkomen Beleidsmedewerker Cluster Werk & Inkomen
Kansspelautoriteit	Hoofd Juridische Zaken
Ministerie van Financiën	Wetgevingsjurist

Groepsinterviews

Civiele en bestuursrechters	Rechters rechtbank Den Haag, Rotterdam, Breda, Arnhem
Deurwaarders	Gerechtsdeurwaarders Groenewegen & Partners Gerechtsdeurwaarders Stam Gerechtsdeurwaarders Buik en Van der Horst
Rechtsbijstandverleners	Advocaat Pels Rijcken & Drooglever Fortuijn N.V. Advocaat Stibbe N.V. Nationale ombudsmanorganisatie Vertegenwoordiger NVKK Teamleider en juristen ARAG

Focusgroep

Bestuursorganen	Afdelingshoofd De Nederlandse Bank
Rechters	Staatsraad, Afdeling bestuursrechtspraak Raad van State
Deurwaarders	Gerechtsdeurwaarder, belastingdeurwaarder
Rechtsbijstandverleners	Nationale ombudsmanorganisatie

Interviewvragen WODC-onderzoek bestuursrechtelijke geldschulden

Hierbij treft u de vragen aan die aan de orde zullen komen tijdens het interview in het kader van het WODC-onderzoek naar de werking van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling (titel 4.4 van de Awb) in de praktijk. Er worden interviews gevoerd met verschillende partijen; het kan dus voorkomen dat niet alle vragen voor u even relevant zijn. Toch sturen wij u de hele vragenlijst, zodat u een indruk kunt krijgen van de onderwerpen en vraagpunten waarin het onderzoeksteam is geïnteresseerd. Om de voorbereiding voor u te vergemakkelijken, is de Wet van 25 juni 2009 tot aanvulling van de Algemene Wet bestuursrecht (Vierde tranche Awb), waar titel 4.4 van de Awb deel van uitmaakt, bijgevoegd.

De resultaten van de interviews zullen worden gebruikt om eerdere onderzoeksresultaten (literatuur- en jurisprudentieonderzoek) te controleren en een vollediger beeld te kunnen geven van de werking van de regeling in de praktijk. De interviewverslagen blijven vertrouwelijk en de aanhalingen in het rapport zullen niet tot personen te herleiden zijn.

Het interviewverslag wordt aan u toegezonden ter controle en aanvulling. Te zijner tijd zal het onderzoeksrapport u digitaal worden toegezonden.

Wij danken u alvast hartelijk voor uw medewerking.

I Werkt u met de geldschuldentitel?

- a) Welke bestuursrechtelijke geldschulden kent u? Kunt u enkele voorbeelden noemen?
- b) Hoe worden bestuursrechtelijke geldschulden in uw organisatie geïnd? (met gebruikmaking van de geldschuldentitel, met gebruikmaking van het civiele recht, of beide). (Nb. Als het antwoord beide is, dan ook graag voorbeelden)

II Hoe werkt u met de bestuursrechtelijke geldschuldentitel in de praktijk?

- a) Hoe vaak heeft u met de bestuursrechtelijke geldschuldentitel te maken? Dagelijks, wekelijks, maandelijks of nog minder vaak?
- b) Hoe werken de bepalingen die zijn neergelegd in titel 4.4 van de Awb naar uw ervaring in de praktijk? Zijn de wetbepalingen duidelijk en eenvoudig toe te passen? Levert titel 4.4 duidelijke en uitvoerbare beschikkingen op? Als wij de volgorde van de wetsartikelen volgen, kunt u in het bijzonder denken aan:

Vaststelling en inhoud van de verplichting tot betaling (afdeling 4.4.1)

- De al dan niet toepasselijkheid van titel 4.4 op de geldschuld in kwestie
- Inhoud van de betalingsbeschikking inclusief de betalingstermijn, de wijze van betaling, rente en kosten

- Het voldoen aan de betalingsbeschikking
- Verrekening tussen schulden van en aan de overheid
- Uitstel van betaling
- Bevoorschotting

Verzuim en wettelijke rente (afdeling 4.4.2)

- De berekening van de wettelijke rente
- De inhoud van de rentebeschikking
- De gevolgen van de wijziging, intrekking of vernietiging van de betalingsbeschikking voor de wettelijke rente

Verjaring (afdeling 4.4.3)

- Vaststelling of de (rechtsvordering tot) betaling van de geldschuld is verjaard
- De gevolgen van de verjaring (denk ook aan het geval dat reeds vrijwillig is betaald)
- Verjaring en verrekening
- Stuiting van de verjaring
- Verlenging van de verjaring

Aanmaning en invordering bij dwangbevel (afdeling 4.4.4)

- Inhoud van de aanmaning en de aanmaningsvergoeding
- Inhoud van het dwangbevel
- De vaststelling van de buitengerechtelijke kosten (wordt er gewerkt met staffels?);
- Informele invordering in plaats van aanmaning en dwangbevel
- Privaatrechtelijke invordering in plaats van aanmaning en dwangbevel

Bezwaar en beroep (afdeling 4.4.5)

- Concentratie van bezwaar en beroep

Zijn er nog andere onderwerpen die volgens u relevant zijn in dit verband?

- c) In sommige bepalingen van titel 4.4 van de Awb is voorgeschreven dat in bijzondere wet- en regelgeving moet worden voorzien in een wettelijke grondslag om aan bepaalde bevoegdheden toepassing te kunnen geven. Als voorbeeld kunnen worden genoemd de bevoegdheid tot verrekening (artikel 4:93, eerste lid, van de Awb) en de bevoegdheid tot het uitvaardigen van een dwangbevel (artikel 4:115 van de Awb).
- Is op uw beleidsterrein in dergelijke wettelijke grondslagen voorzien? Zo ja, met welke bijzondere wetsbepaling?
 - Vindt u dat op uw beleidsterrein voldoende is voorzien in deze bevoegdheden?
 - Wanneer deze bevoegdheden in de bijzondere wet- en regelgeving ontbreken: levert dit in de praktijk problemen op?

III Bijzondere van titel 4.4 van de Awb afwijkende regelingen

In bijzondere wetgeving wordt regelmatig afgeweken van titel 4.4 van de Awb. Dit kan grofweg op twee manieren. De eerste is dat titel 4.4 in zijn geheel (of grotendeels) buiten toepassing wordt

verklaard. De tweede is dat gebruik wordt gemaakt van de clausule "tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald" die voorkomt in diverse artikelen van titel 4.4 van de Awb.

- a) Wanneer u werkt met een (sterk) afwijkende regeling inzake bestuursrechtelijke geldschulden, in hoeverre bent u over die bijzondere regeling tevreden?
- b) Wat zijn de voor- en/of nadelen van uw eigen regeling ten opzichte van titel 4.4 van de Awb? Hoe zouden eventuele nadelen kunnen worden ondervangen?

IV Doelstellingen

Belangrijke doelstellingen van de invoering van de bestuursrechtelijke geldschuldentitel zijn:

1. *Uniformering;*
 2. *het scheppen van duidelijkheid;*
 3. *en het bevorderen van efficiëntie.*
- a) Worden deze doelstellingen op uw beleidsterrein gerealiseerd?
 - b) Zo nee, waarom niet? Ziet u mogelijkheden om deze doelstellingen beter gerealiseerd te krijgen?
 - c) Biedt titel 4.4 van de Awb naar uw mening voordelen ten opzichte van de civielrechtelijke bepalingen van het BW die voorheen van toepassing waren en zo ja, in welk opzicht?
 - d) Als titel 4.4 van de Awb voor uw beleidsterrein niet (of nauwelijks) van toepassing is, denkt u dat de invoering van titel 4.4 voor uw beleidsterrein bij zou kunnen dragen aan de genoemde doelstellingen? Zo ja, welke en waarom?

V Knelpunten

- a) Wat zijn de belangrijkste knelpunten op uw rechtsterrein bij toepassing van de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling? Indien u knelpunten signaleert, hoe zouden deze knelpunten naar uw mening kunnen worden opgelost?
- b) Zijn er naar uw mening zaken die (ten onrechte) niet in titel 4.4 van de Awb zijn geregeld (denk bijvoorbeeld aan de kwijtschelding en aan de termijn waarbinnen een bestuursrechtelijke geldschuld moet worden vastgesteld)? Levert dat in uw rechtspraktijk problemen op?

VI Administratieve lastendruk

Onderdeel van de evaluatie van titel 4.4 van de Awb is de beantwoording van de vraag of de administratieve lastendruk voor de betrokkenen is toe- of afgenomen. Voor het evalueren van die lastendruk willen wij nader kijken naar het afwikkelingsproces van individuele geldschulden. Vaak zal

zo'n afwikkelingsproces in uw organisatie corresponderen met een dossier. **Onderstaande vragen hebben betrekking op dossiers waarop titel 4.4 van toepassing is geworden per 1 juli 2009.** Daarbij onderscheiden wij twee fasen: de primaire afwikkeling van een geldschuld en een eventueel vervolg vanwege bezwaar en beroep. Besloten wordt met enkele algemene vragen.

Als u op onderstaande vragen geen cijfermatig antwoord kunt geven, wilt u dan telkens aangeven of sinds 1 juli 2009 sprake is van:

1. Aanzienlijke toename
2. Enige toename
3. Geen toe- of afname
4. Enige afname
5. Aanzienlijke afname

Primaire fase

- a) Hoeveel dossiers behandelde uw organisatie jaarlijks voor en na 1 juli 2009?
- b) Hoeveel tijd besteedde uw organisatie gemiddeld per dossier voor en na 1 juli 2009
- c) Hoeveel kostte de behandeling van een dossier uw organisatie gemiddeld voor en na 1 juli 2009¹

Kunt u, telkens als u een toe- of afname rapporteert na 1 juli 2009, aangeven of deze volgens u wordt veroorzaakt door de invoering van titel 4.4 en zo ja waarom?

Bezwaar- en beroepsfase

- a) Hoeveel dossiers behandelde uw organisatie jaarlijks voor en na 1 juli 2009?
- b) Hoeveel tijd besteedde uw organisatie gemiddeld per dossier voor en na 1 juli 2009
- c) Hoeveel kostte de behandeling van een dossier uw organisatie gemiddeld voor en na 1 juli 2009

Kunt u, telkens als u een toe- of afname rapporteert na 1 juli 2009, aangeven of deze volgens u wordt veroorzaakt door de invoering van titel 4.4 en zo ja waarom?

Ervaren lastendruk

Heeft de invoering van titel 4.4 van de Awb bij de behandeling van dossiers gezorgd voor een toe- of afname in

- het aantal benodigde stappen / beslismomenten

¹ Vraag c hangt samen met vraag b, maar het antwoord kan verschillen om twee redenen:

- De zogenaamde 'out of pocket costs', dat wil zeggen andere kosten dan arbeidskosten, zijn veranderd
- De dossierbehandeling vergt meer of minder gekwalificeerde medewerkers, waardoor de kosten per geïnvesteerd uur toe- of afnemen.

- de complexiteit van de behandeling
- de gevoeligheid voor fouten
- de benodigde moeite om fouten te redresseren
- de gevoeligheid voor geschillen
- de benodigde moeite om geschillen te redresseren
- het invoeren van professionele rechtsbijstand door burgers

U kunt bij de beantwoordinggebruik maken van de eerder genoemde vijfpuntsschaal:

1. Aanzienlijke toename
2. Enige toename
3. Geen toe- of afname
4. Enige afname
5. Aanzienlijke afname

Kunt u, telkens als u een toe- of afname rapporteert, toelichten op welke wijze deze door invoering van titel 4.4 is veroorzaakt?

Incidentele lastendruk

Heeft de invoering van titel 4.4 Awb incidentele lasten voor uw organisatie meegebracht (zoals cursussen, aanpassing ICT systemen e.d.)? Kunt u deze omschrijven en kwantificeren?

Slotvraag: Wat zou u met het oog op vermindering van de administratieve lastendruk graag veranderd zien en hoe?

VII Rechtsbescherming

- a) Welke besluiten waarin de bestuursrechtelijke geldschuldenregeling een relevante rol speelt worden in uw rechtspraktijk aangevochten?
- b) Vindt u dat de bestuursrechtelijke geldschuldentitel voor dat soort geschillen aan partijen een duidelijk rechtskader biedt? Is (beter dan voorheen) duidelijk welke vragen door de bestuursrechter en welke door de burgerlijke rechter beantwoord moeten worden?
- c) Zijn de procesrechtelijke waarborgen van titel 4.4 van de Awb beter toegesneden op de bestuursrechtelijke verhoudingen dan de privaatrechtelijke waarborgen, zoals die golden voor de inwerkingtreding daarvan? Denk bijvoorbeeld aan de beroepsprocedure bij de bestuursrechter die(deels) in de plaats is gekomen van de verzetsprocedure bij de civiele rechter.
- d) Is de rechtsbescherming voor burgers (en bedrijven) verbeterd door de inwerkingtreding van titel 4.4 van de Awb, ten opzichte van de situatie die bestond voor de invoering van deze

titel? Op welke punten ziet u de meeste verbetering? Op welke punten ziet u nog knelpunten?

- e) Heeft de regeling die is neergelegd in artikel 4:125 van de Awb inzake de concentratie van bezwaar en beroep tegen verschillende soorten beschikkingen daadwerkelijk geleid tot een bundeling in de rechtsbescherming? Vindt u dit een verbetering?
- f) Als titel 4.4 van de Awb voor uw beleidsterrein niet (of nauwelijks) van toepassing is, denkt u dat invoering van titel 4.4 voor uw beleidsterrein bij zou kunnen dragen aan de verbetering van de rechtsbescherming?

VIII Tot slot

Zijn er nog andere onderwerpen die volgens u relevant kunnen zijn voor dit onderzoek en in de voorgaande vragen niet aan de orde zijn gesteld?

IX Bijlage

Wet van 25 juni 2009 (Vierde tranche Awb), Stb. 2009, 264. Inwerkingtreding op 1 juli 2009.
